

storici, che continua a costituire il più importante centro di responsabilità del Ministero, con il maggior numero di strutture centrali e periferiche (74 sedi centrali e 568 uffici dipendenti), e con il più ampio organico di personale (17.252 unità di cui 99 dirigenti); ma anche il più importante centro di spesa con il più alto stanziamento di competenza (1.921,5 mld pari al 67,27% del totale).

L'adozione della classificazione per funzioni obiettivo secondo lo schema COFOG già nella relazione per il 1998 non consente di formulare valutazioni in relazione a quelle che sono le specifiche missioni istituzionali dell'amministrazione dei beni culturali, quali individuate dalla Corte nello schema per la Relazione sul rendiconto 1997 e confermate, sostanzialmente, dal decreto legislativo 112/98 nell'articolazione essenziale di tutela, gestione, valorizzazione e promozione dei beni e delle attività culturali. Così come non proponibile appare, al momento, da questo punto di vista, ogni raffronto con l'analisi e le considerazioni avanzate per funzioni e per microfunzioni in quella stessa Relazione.

Anche la valutazione dei risultati della gestione incontra ancora sensibili difficoltà, sia per i ritardi nell'avvio del Servizio di controllo interno, sia per l'assenza di un quadro soddisfacente e completo di indicatori di efficienza, di efficacia e di economicità.

Nella verifica dei risultati del controllo successivo sulle attività di organi periferici del Ministero, così come a conclusione di indagini intersettoriali sull'attività contrattuale delle amministrazioni dello Stato (relativamente ad anni anteriori al 1998), la Corte dei conti ha comunque, a più riprese, messo in evidenza una serie di inadempienze procedurali e di gestione: l'assenza di piani di prevenzione e di progetti generali di intervento, improntati ad una visione organica dell'azione da intraprendere; l'eccessivo frazionamento della spesa, in interventi di modesta entità e privi di riferimento a progetti generali; l'estensiva applicazione delle deroghe consentite dalla normativa speciale nelle procedure concorsuali per la scelta dei contraenti e il sistematico ricorso al cottimo fiduciario e alla trattativa diretta, senza adeguate forme di pubblicità e di gara; la troppo frequente attuazione di lavori urgenti e di "pronto intervento"; il continuo ricorso a perizie di variante, per incompletezza e inadeguatezza dei progetti esecutivi; il ritardo nei collaudi finali.

Problemi presenta anche il quadro organizzativo e gestionale del personale.

Rideterminato (con d.P.C.M. dell'8.1.1997) in 25.307 unità (di cui soltanto 257 dirigenti), l'organico del Ministero BAC è forse nel suo complesso insufficiente ai molteplici compiti istituzionali dell'Amministrazione; ma certamente è mal distribuito sul territorio nazionale, con una pesante concentrazione nelle regioni centro-meridionali, alle quali risulta assegnato il 79,42% dei posti complessivi. Ma lo squilibrio è ancora più evidente nella copertura organica relativa al personale in effettivo servizio delle qualifiche non dirigenziali che, pari a 88,61% sul piano nazionale, risulta del 96,88% nelle regioni del Sud e nelle isole (persino con eccedenze sull'organico in Abruzzo, Molise e Sicilia); ma scende all'86,29% per le regioni del Centro e addirittura al 77,93 % per il Nord.

Riconducibile ad una complessa serie di motivi, che comprendono disposizioni normative, ma anche anomali provvedimenti di "utilizzazione temporanea fuori sede", moltiplicatisi negli anni, lo scompenso nella distribuzione del personale è stato poi aggravato dal blocco legislativo delle assunzioni, che riducendo quasi a zero i nuovi

reclutamenti, ha impedito di eliminare le carenze di organico negli istituti dell'Italia settentrionale. Neanche la maggiore attenzione prestata e le iniziative avviate negli anni più recenti dall'Amministrazione sono valse a porre rimedio in modo sostanziale a tale stato di cose. Ma altrettanto grave è l'invecchiamento generazionale e il mancato ricambio del personale dei ruoli tecnici e amministrativi di più alta specializzazione, i cui vuoti incidono in misura crescente sui rendimenti di un'amministrazione di alta tecnicità e professionalità.

Nonostante tutte le carenze e le difficoltà denunciate, malgrado lentezze e intralci procedurali, l'attività di tutela, di valorizzazione e di promozione del patrimonio culturale ha registrato anche nel 1998 importanti realizzazioni.

Gli uffici si sono sforzati di ridurre i c.d. "finanziamenti a pioggia" concentrando le maggiori risorse per le operazioni più significative, in particolare per gli interventi di adeguamento strutturale e funzionale. E' stato potenziato e incrementato il Servizio bibliotecario nazionale (SBN). Nuovi istituti sono stati aperti al pubblico ed è stato avviato un progetto sperimentale "Musei" per aumentare l'offerta di servizi, con prolungamento degli orari. E' stata confermata la linea della collaborazione tra pubblico e privato, ed è stato rilanciato — anche grazie all'adozione di un nuovo più agile regolamento — il processo di attuazione della legge 4/93 con la moltiplicazione delle strutture dei "servizi aggiuntivi". Nella linea del conferimento di una più ampia autonomia alle strutture periferiche è stata autorizzata l'apertura di contabilità speciali presso gli istituti; mentre decolla, sia pure tra inevitabili lentezze e complicazioni procedurali, anche l'esperimento di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria previsto per la Soprintendenza archeologica di Pompei dalla legge 352/97. E' proseguita l'attività scientifica con la pubblicazione dei risultati nelle diverse collane dell'amministrazione; e sono state stipulate convenzioni di studio con strutture universitarie e di ricerca. E' continuata l'attività didattica e di formazione presso gli Istituti centrali e presso le scuole degli archivi di Stato. E' stata intensificata l'azione di tutela ambientale e paesaggistica attraverso il controllo dell'attività istituzionale delle regioni, e attraverso gli interventi sostitutivi nei casi di inadempienza. E' continuata l'opera di recupero e di restauro dei danni provocati dagli eventi sismici nelle Marche e nell'Umbria.

Degna di attenzione appare anche la svolta registrata nella politica informatica del Ministero, con un più preciso impegno al rafforzamento delle maggiori architetture distribuite, in una visione globale del sistema informativo automatizzato, a livello delle strutture centrali come degli istituti periferici.

In questa linea si è mosso il piano triennale per l'informatica per il 1998-2000, e soprattutto quello per il 1999-2001 che, seguendo le indicazioni strategiche dell'AIPA, si articola secondo una logica progettuale non rivolta esclusivamente alla soluzione di problemi di singole unità organizzative, ma intesa ad affrontare in termini concreti il rinnovamento e la trasformazione dell'Amministrazione in un organismo più efficiente e in grado di produrre migliori servizi per il cittadino. Di qui la presentazione, per la prima volta, di grandi progetti integrati "orizzontali", rispetto alle tradizionali unità organizzative verticali dell'Amministrazione, con l'obiettivo principale di giungere alla costruzione di una rete unitaria, con una struttura di riferimento generale sui beni e le attività culturali, tale da coinvolgere operativamente tutti gli uffici centrali e periferici; e

quindi anche l'accelerazione del progetto Internet/Intranet, la cui realizzazione è ormai in via di completamento.

Sono ormai numerosi, quindi, i segnali che possono far pensare ad un'inversione di tendenza, ad una nuova volontà politica, ad un principio di risanamento della gestione dei beni culturali. Ma questo processo deve fare i conti — oltre che con le lamentate carenze di base, finanziarie e di organico — con le complicazioni e le vischiosità procedurali, con le lentezze burocratiche, proprie di una struttura abituata all'ordinaria amministrazione ed a quella che è stata definita la cultura dell'emergenza.

Senza dimenticare che una profonda rivoluzione nella disciplina e nelle stesse competenze dell'amministrazione di tutela dei beni culturali potrebbe venire sia dal progetto governativo di accorpamento e di riduzione dei ministeri sia dal disegno di legge costituzionale presentato di recente alla Camera (AC 5830) che — se approvato — darebbe l'avvio ad una radicale trasformazione in senso federalista di tutto l'ordinamento dello Stato.

1. Il quadro normativo e programmatico.

1.1. Il d.lgs. 20.10.1998 n. 368. L'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali.

Il processo di riorganizzazione delle strutture preposte alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali — nel quadro del generale riordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato previsto dalla legge 15.3.1997 n. 59 e dal d. lgs. 31.3.1998 n. 112 — ha avuto un primo avvio con il d.lgs. 20.10.1998 n. 368, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali (BAC), al quale sono state contestualmente trasferite le attribuzioni già spettanti al Ministero per i beni culturali e ambientali, nonché quelle della Presidenza del Consiglio dei ministri, in materia di spettacolo, di sport e di impiantistica sportiva.

Il soppresso Ministero per i beni culturali e ambientali, istituito con d.l. 14.12.1974 n. 657, convertito in legge 29.1.1975 n. 5, era stato organizzato con d.P.R. 3.12.1975 n. 805. A seguito di successivi interventi normativi, per effetto del d.P.R. 20.12.1994 n. 760 esso risulta ancora al momento ordinato in cinque uffici di livello dirigenziale generale, oltre al Gabinetto e agli uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro: la Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (DAG); l'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE); l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS)²; l'Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA); l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP).

A questa struttura centrale corrisponde una rete estremamente articolata di uffici ed istituti, distribuita su tutto il territorio nazionale e comprendente: 4 istituti centrali; 10 istituti con finalità particolari (8 istituti o soprintendenze speciali facenti capo

² Già denominato UC per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, esso aveva inizialmente anche la competenza sui beni ambientali, ora attribuita all'UC per i beni ambientali e paesaggistici istituito con il d.P.R. 20.12.1994 n. 760. Con lo stesso provvedimento è stata contestualmente soppressa la Soprintendenza generale agli interventi post-sismici in Campania e Basilicata, istituita dall'art. 57 c. 1 del d.lgs. 30.3.1990 n. 76, e le sue competenze sono state trasferite all'UC per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici.

all'UCBAAAS; l'Archivio centrale dello Stato e il Centro di fotocoproduzione, legatoria e restauro degli archivi di Stato dipendenti dall'UCBA); 64 soprintendenze afferenti all'UCBAAAS o, per i beni ambientali, all'UCBAP (21 archeologiche, 15 per i beni artistici e storici, 16 per i beni ambientali e architettonici, 12 miste); 99 archivi di Stato, 19 soprintendenze artistiche, 35 biblioteche pubbliche statali e 11 biblioteche annesse ai monumenti nazionali: per un totale di 242 uffici, con 161 sedi distaccate e 602 sedi dipendenti (musei, gallerie, monumenti, scavi e 34 sezioni di Archivio di Stato)³.

Con la legge 8.10.1997 n. 352 (Disposizioni sui beni culturali) si è provveduto poi a intervenire, sia pure in modo non sistematico, su aspetti diversi dell'attività del Ministero, nelle more della definizione del provvedimento delegato previsto dall'art. 11, c. 1, lett. a) della legge 15.3.1997 n. 59. Sono state così fissate norme per incoraggiare e regolare, in particolare con incentivazioni fiscali, la partecipazione di soggetti privati alle attività culturali⁴, per favorire la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale, per scoraggiare gli atti vandalici e il deturpamento dei monumenti e degli edifici storici; sono state previste convenzioni con associazioni di volontariato; è stata dotata di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria la Soprintendenza archeologica di Pompei⁵; è stata autorizzata la costituzione di una società per azioni - Società italiana per i beni culturali, SIBEC S.p.A. - per la promozione e il sostegno finanziario e tecnico di progetti e altre iniziative di investimento per il restauro, il recupero e la valorizzazione dei beni culturali; è stata conferita delega al governo per la preparazione di un testo unico per la normativa sui beni culturali e ambientali.

Nella direzione di una più ampia autonomia delle strutture periferiche si è posto anche il decreto 13.11.1997 con cui il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su richiesta del Ministero BAC, ha autorizzato l'apertura di contabilità speciali - intestata ai titolari degli uffici periferici e degli Istituti centrali per il restauro e per il catalogo e la documentazione - alle quali affluiscono, con le somme stanziare dal bilancio, anche quelle versate da enti pubblici e da privati, ai sensi degli artt. 1280 segg. delle istruzioni generali sui servizi del Tesoro. E' stato così esteso a tutti gli istituti il progetto sperimentale approvato con d.P.C.M. 27.7.1995, relativamente a otto istituti periferici dei diversi settori, e svoltosi, a partire dal dicembre 1996 e per tutto il 1997, con risultati abbastanza soddisfacenti nonostante qualche inevitabile difficoltà insorta a causa delle anomalie della sperimentazione nei confronti della consuetudinaria prassi burocratica.

³ La maggior parte di questi istituti afferiscono alle funzioni dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (con un totale di 74 sedi centrali e 568 uffici dipendenti). Sul territorio la maggiore concentrazione di istituti di antichità e d'arte si rileva nel Lazio (105 tra sedi centrali, distaccate e istituti dipendenti) e in Campania (104), seguite dalla Toscana (83), Emilia Romagna (45), Veneto (42) e Sardegna (41). In Sicilia la competenza per le antichità e le arti appartiene per intero alla Regione; le sole strutture del Ministero sono quelle degli archivi di Stato. Anche nella Valle d'Aosta le sole strutture previste sono la Soprintendenza archivistica e l'Archivio di Stato; ma nessuna delle due risulta sino a questo momento attivata.

⁴ Con decreto 24.7.1998 sono stati poi dettati i criteri per l'erogazione dei contributi in conto interessi previsti dall'art. 5 c. 1 della legge.

⁵ Il regolamento per il funzionamento amministrativo contabile e per la disciplina del servizio di cassa della Soprintendenza archeologica di Pompei (previsto dall'art. 9 c. 8 della legge) è stato emanato con decreto 27.2.1998 n. 66, d'intesa con il ministro del tesoro.

Le discussioni e i progetti di riforma istituzionale in senso federalistico dovevano riportare però in primo piano, con il problema delle competenze statali sui beni culturali, quello delle strutture amministrative di riferimento, anche se le ipotesi di devoluzione di competenze sono risultate al momento fortemente contenute. Infatti la legge 15.3.1997 n. 59, nel delegare al governo l'emanazione di decreti legislativi per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali, ha esplicitamente escluso (art. 1, commi 3 e 4) la "tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico", nonché i compiti di rilievo nazionale "per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo"; mentre la successiva legge 15.5.1997 n. 127 si è limitata a precisare (art. 17 c. 131) che, nell'esercizio della delega prevista dal capo I della legge n. 59 del 1997, "il governo può prevedere il trasferimento della gestione di musei statali alle regioni, alle province o ai comuni".

Anche il decreto legislativo 31.3.1998, n. 112 ha confermato (all'art. 149) la riserva a favore dello Stato delle funzioni e dei compiti di tutela dei beni culturali (con riferimento alla legge n. 1089 del 1939 e al d.P.R. n. 1409 del 1963, e successive modificazioni e integrazioni), trasferendo invece alle regioni, province o comuni, secondo il principio di sussidiarietà (a mente della citata legge 127/97) la gestione di musei o altri beni culturali statali (art. 150); ed eventualmente alle Università, mediante apposita convenzione, le biblioteche pubbliche statali ad esse collegate (art. 151). Significativo che, per quanto riguarda gli archivi, venga mantenuta la più ampia competenza dello Stato, nel preciso dettato della stessa legge archivistica in vigore: conservazione degli archivi degli Stati italiani preunitari e dello Stato unitario, vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e dei privati, nonché "le ulteriori competenze previste dal d.P.R. 30.9.1963 n. 1409".

Tutto il capo V del d.lgs. 112/98 (artt. 148-155) è peraltro dedicato ai beni e alle attività culturali, con una puntuale enunciazione delle definizioni di "beni culturali" e di "beni ambientali", nonché degli obiettivi istituzionali dell'amministrazione, individuati nelle funzioni di tutela, gestione, valorizzazione, promozione e attività culturali.

La conferma del principio di sussidiarietà viene dalla affermazione che lo Stato, le regioni e gli enti locali concorrono all'attività di conservazione dei beni culturali e ne curano, ciascuno nel suo ambito, la gestione, la valorizzazione e la promozione. Una commissione paritetica (Ministero BAC e rappresentanti degli enti territoriali) individuerà i musei e gli altri beni culturali da trasferire in gestione alle regioni e agli altri enti locali. Commissioni per i beni e le attività culturali vengono istituite in tutte le regioni a statuto ordinario con il compito di formulare i programmi ed i piani nazionali e regionali di valorizzazione dei beni e di promozione delle attività culturali, controllarne l'attuazione, esprimere pareri sugli interventi di tutela e valorizzazione⁶.

In questo contesto si è inserito il d.lgs. 368/98 che ha istituito il Ministero per i beni e le attività culturali, ad esso conferendo le attribuzioni già spettanti al Ministero per i beni culturali e ambientali nonché quelle in materia di spettacolo, sport e impiantistica sportiva spettanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 2 del d.l. 29.3.1995 n. 97, convertito in legge 30.5.1995 n. 203, e di cui agli artt. 156 e 157 del d.lgs. 31.3.1998 n. 112.

⁶Va qui ricordato che anche il progetto di legge costituzionale elaborato dalla Commissione bicamerale riservava esplicitamente allo Stato (art. 58, lett. v) la tutela dei beni culturali e ambientali.

Il nuovo Ministero dovrà, in particolare, esercitare le funzioni amministrative statali in materia di: tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione delle attività culturali (con particolare riferimento alle attività teatrali, musicali, cinematografiche, danza e altre forme di spettacolo, come i circhi, la fotografia, le arti plastiche e figurative, il design industriale), promozione del libro e sviluppo dei servizi bibliografici, promozione della cultura urbanistica e architettonica, studio, ricerca e formazione, sostegno agli istituti culturali, diffusione dell'arte e della cultura italiana all'estero, vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il credito sportivo.

Per l'adempimento di questi compiti vengono trasferiti al nuovo Ministero, oltre agli uffici del Ministero per i beni culturali e ambientali, il Dipartimento dello spettacolo, l'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi e la Ripartizione dell'impiantistica sportiva, tutti operanti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Viene così identificato e riorganizzato unitariamente un ampio settore, la cui gestione era stata già di fatto unificata a partire dal 1996, con l'assegnazione delle deleghe per lo spettacolo e lo sport al vice presidente del Consiglio dei ministri - che aveva già la responsabilità del Ministero per i beni culturali e ambientali - in considerazione delle connessioni di materia e di struttura che si era voluto riconoscere tra tali aree⁷. E' particolarmente significativo il fatto che al ministro venga ora attribuita la qualifica di componente del CIPE.

Sul piano organizzativo, in base all'art. 6 del d.lgs. 368/98, il Ministero dovrà essere articolato in "non più" di dieci uffici dirigenziali generali, mentre è stata respinta l'ipotesi, già avanzata, di una struttura per dipartimenti, considerata inopportuna, per la moltiplicazione di livelli decisionali che avrebbe comportato.

E' stata invece istituita la figura del segretario generale, che opererà alle dirette dipendenze del ministro, assicurando l'unità dell'azione amministrativa, il coordinamento degli uffici, l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi, la vigilanza sull'efficienza ed il rendimento dei servizi. Mentre il pletorico Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali ed i Comitati di settore saranno sostituiti da un più ristretto ed agile Consiglio per i beni culturali ed ambientali e da comitati tecnico-scientifici presso gli uffici dirigenziali generali.

A livello periferico - nelle regioni a statuto ordinario e in Friuli-Venezia Giulia e Sardegna - sono previste soprintendenze uniche regionali per il settore dei beni archeologici, architettonici, artistici e storici e ambientali; mentre soprintendenze, musei, biblioteche, archivi di Stato potranno essere dotati di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile, sulla base del modello già sperimentato per Pompei, ove abbiano competenza su complessi di beni di eccezionale valore culturale. Viene previsto inoltre, a colmare una grave lacuna del settore, un Istituto centrale per gli archivi, con compiti di definizione degli standard per l'inventariazione e la promozione degli archivi, di ricerca e studio, di applicazione di nuove tecnologie.

La Conferenza dei presidenti delle Commissioni regionali per i beni e le attività culturali, già prevista dall'art. 154 del d.lgs. 31.3.1998 n. 112, il Consiglio per i beni

⁷ Ai fini della piena integrazione del Dipartimento dello spettacolo presso il Ministero BAC, il d.lgs. 21.12.1998 n. 492 (Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi 18 novembre 1997 n. 426, 8 gennaio 1998 n. 3, 29 gennaio 1998 numeri 19 e 20, e 23 aprile 1998, n. 134) ha stabilito (art. 11, c. 2) la possibilità, per il ministro, di conferire, oltre quelli già consentiti, ulteriori incarichi, presso il Gabinetto, sino ad un numero massimo di sette, ai sensi dell'art. 5 della legge 30.4.1985 n. 163.

culturali e ambientali e il Comitato per i problemi dello spettacolo di cui all'art. 1 c. 67 del d.l. 23.10.1996 n. 545, convertito nella legge 23.12.1996 n. 650, costituiranno gli organi di consulenza del ministro per l'esercizio delle funzioni di indirizzo.

Il decreto legislativo prevede infine la possibilità di accordi e forme associative con amministrazioni pubbliche e privati per la più efficace valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Dopo l'emanazione del d.lgs. 368/98 rimangono tuttavia da definire ordinamenti, ruoli e organizzazione di molte strutture del Ministero, per le quali opera il rinvio (ex art. 11 c. 1) ad uno o più regolamenti d'attuazione da emanarsi ai sensi dell'art. 17, c. 4 bis della legge 23.8.1988 n. 400 (nel testo aggiunto dall'art. 13 della legge 15.3.1997 n. 59).

In applicazione del d.lgs. 368/98, in particolare, la normativa regolamentare, oltre alla organizzazione, alla disciplina degli uffici e alle dotazioni organiche di personale, dovrà prevedere il numero e la composizione dei comitati consultivi tecnico-scientifici da costituirsi presso gli uffici dirigenziali generali; l'individuazione e l'ordinamento degli uffici di livello dirigenziale generale; l'organizzazione e le funzioni del nuovo Istituto centrale per gli archivi; l'eventuale conferimento di ampia autonomia alle soprintendenze e agli altri istituti periferici del Ministero.

Con regolamenti da adottarsi con decreto interministeriale, ai sensi dell'art. 17 c. 3 della stessa ricordata legge 23.8.1988 n. 400, dovranno essere poi stabiliti ordinamento, requisiti di ammissione e criteri di selezione del personale docente delle scuole di alta formazione e di studio operanti presso gli istituti centrali o presso gli archivi di Stato. Con altro regolamento da adottarsi ai sensi dell'art. 17 c. 2 della stessa legge 400/88 potranno essere rideterminati infine funzioni e compiti del Consiglio per i beni culturali e ambientali e dei comitati tecnico-scientifici.

Non va infine dimenticato che rimane ancora oggi da attuare il disposto dell'art. 6 c.1 circa l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative funzioni, avendo la Sezione del controllo, con delibera 90/96 del 18.4.1996, rifiutato la registrazione del regolamento emanato con decreto 8.1.1996 n. 52.

Un assetto definitivo delle strutture organizzative di tutela dei beni e delle attività culturali potrebbe tuttavia essere ancora lontano. Una profonda rivoluzione nella disciplina di questo settore potrebbe infatti venire sia dal progetto governativo di accorpamento e riorganizzazione dei ministeri, sia dal disegno di legge costituzionale presentato alla Camera il 18.3.1999 (A.C. 5830), che - se approvato - innoverebbe radicalmente in senso federalista tutto l'ordinamento dello Stato.

L'art. 5 del d.d.l.c., infatti, riscrive radicalmente l'art. 117 della Costituzione vigente, invertendo il sistema attuale, che limita le competenze legislative regionali a un numero ben preciso di materie, e individuando invece le materie in cui la competenza legislativa è interamente riservata allo Stato e quelle in cui la legge statale si limita a definire la disciplina generale.

Per l'art. 117 della Costituzione in vigore, le Regioni possono emanare norme legislative, nei limiti dei principi stabiliti da leggi dello Stato, nonché svolgere le funzioni amministrative in materia di beni culturali solo con riferimento a musei e biblioteche di enti locali; o possono essere delegate con legge dello Stato ad esercitare altre funzioni amministrative. Il nuovo testo dell'art. 117, come formulato dall'art. 5 del disegno di legge costituzionale, esclude invece i beni culturali e ambientali dalle materie

su cui spetta allo Stato la potestà legislativa diretta, conservando ad esso la competenza a determinare con legge la disciplina generale in materia di “tutela dei beni culturali e ambientali” e di “ordinamento sportivo”, mentre prevede che “lo Stato e le Regioni disciplinano con legge, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l’organizzazione di attività culturali”, con una sostanziale modifica del principio di sussidiarietà affermato dagli artt. 1 e 4 della legge 15.3.1997 n. 59 e della suddivisione di compiti e di funzioni di cui agli artt. 148 segg. del d.lgs. 31.3.1998 n. 112.

1.2. La normativa di settore.

Il quadro che risulta dal processo di riorganizzazione del Ministero va completato con l’insieme delle leggi e degli altri provvedimenti normativi che, direttamente o indirettamente, contribuiscono a definire con maggior precisione le linee dell’attività istituzionale dell’amministrazione o ad indicarne gli strumenti d’attuazione⁸.

Già la legge 27.12.1997 n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) stabiliva che gli utili del lotto da destinarsi ai beni culturali (ai sensi dell’art. 3, c. 87 della l. 23.12.1996 n. 662)⁹ fossero assegnati per il 50% ad inizio d’anno a titolo di anticipo, fissando esplicitamente a 150 mld la quota di anticipo per il 1998; autorizzava, in deroga ai principi generali sulla riduzione del personale della p. a., l’assunzione di 600 unità per il Ministero BAC, anche in eccedenza dei contingenti dei profili professionali; esonerava le amministrazioni dei BAC e dello spettacolo dalle disposizioni in materia di economia di bilancio per sponsorizzazioni e servizi aggiuntivi. In attesa dell’entrata in vigore della normativa sul servizio civile nazionale, veniva infine autorizzato l’impiego di un contingente di volontari in servizio sostitutivo di leva (da determinarsi annualmente dalla P.C.M.) per attività di vigilanza dei musei e delle bellezze naturali, alle dipendenze del Ministero BAC (oltre che per assegnazione ai corpi di polizia municipale nei comuni della provincia di residenza).

Con la legge 30.3.1998, n. 88 (Norme sulla circolazione dei beni culturali) sono state stabilite le disposizioni attuative per il recepimento delle direttive comunitarie in materia di circolazione e di recupero dei beni culturali illecitamente usciti da uno Stato membro dell’Unione Europea (direttiva 93/7 CEE del Consiglio, del 15.3.1993). E’ stata disciplinata l’azione di restituzione dei beni; sono state fissate norme per la concessione della licenza di esportazione di beni culturali; è stata prevista l’istituzione di una banca-dati dei beni illecitamente sottratti; sono state apportate importanti modifiche alla legge 1.6.1939 n. 1089.

Nel quadro del processo di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, i dd. lgss. 15.12.1998 n. 488 e 506 hanno portato modifiche ed integrazioni rispettivamente ai dd.P.R. 20.1.1973 n. 48 e 1.11.1973 n. 690, estendendo la competenza delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di beni del patrimonio storico e artistico.

⁸ Si fa qui riferimento alla normativa di carattere generale che interessa l’amministrazione nel suo insieme. Per la normativa inerente ai singoli settori del Ministero e in particolare per quelli dello spettacolo e dello sport si rinvia ai rispettivi paragrafi.

⁹ La legge 23.12.1996 n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), oltre a concedere alcune deroghe al blocco delle assunzioni, aveva stabilito infatti che a favore del Ministero BAC venisse riservata una quota, non superiore a 300 mld, sugli utili erariali delle estrazioni del gioco del lotto.

Altri importanti provvedimenti sono intervenuti in materia di lavori pubblici sui beni tutelati. La legge 18.11.1998 n. 415 (che porta modifica alla legge 11.2.1994 n. 109 e altre in materia di lavori pubblici) ha autorizzato il Ministero BAC a procedere in deroga alla detta legge 109/94, per la realizzazione di lavori di scavo, restauro e manutenzione dei beni tutelati, sino all'entrata in vigore del regolamento sulla materia da emanarsi dal Ministero dei lavori pubblici di concerto con i ministeri dell'ambiente e dei BAC. Il decreto 8.10.1998 del Ministero dei lavori pubblici per la promozione di "programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio" ha previsto, per la verifica e il monitoraggio dei programmi sperimentali, l'istituzione di un comitato di cui è chiamato a far parte un rappresentante del Ministero BAC.

A sua volta la legge 23.12.1998 n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) — che stabilisce, tra l'altro, per tutte le amministrazioni, la riduzione del 5% degli stanziamenti di cat. IV (acquisto di beni e servizi), con la sola esclusione delle spese obbligatorie, sia per il 1999, sia sulle proiezioni per il 2000 e il 2001 — fissa anche una serie di norme in materia di immobili di interesse storico artistico soggetti a tutela, e autorizza il Ministero BAC ad assumere per il 1999 (con proroga per il 2000) 1.000 unità di personale a tempo parziale, di qualifica non superiore alla VII, attraverso l'utilizzo di quota parte delle entrate (introiti dei biglietti d'ingresso ai musei statali) di cui alla legge 25.3.1997 n. 78. Da sottolineare: l'art. 32 che detta criteri in materia di alienazione di immobili di interesse storico artistico di proprietà pubblica; l'art. 44, in materia di dismissione di immobili del Ministero della difesa soggetti a tutela, da concertarsi con il Ministero BAC; l'art. 31, c. 43 che integra con il soprintendente ai beni architettonici e ambientali di Napoli il Comitato di coordinamento — di cui all'art. 1 c. 4 della legge 18.11.1996 n. 582 — per l'individuazione di manufatti industriali particolarmente significativi da sottrarre alla demolizione.

Non è stata invece ancora conclusa la preparazione del testo unico sui beni culturali e ambientali, in applicazione dell'art. 1 c. 1 della legge 8.10.1997 n. 352, che prescriveva entro un anno la riunificazione e il coordinamento di tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali, come del resto previsto nel quadro degli obiettivi fissati dal ministro nella nota premessa allo stato di previsione per il 1997 (tab. 18). Di conseguenza, il termine fissato è stato prorogato di sei mesi con legge 16.6.1998 n. 191; ed ulteriormente, di altri sei mesi, con la più recente legge 5.5.1999 n. 122.

Con d.lgs 29.1.98 n. 19 il governo ha poi provveduto alla trasformazione dell'ente pubblico La Biennale di Venezia in persona giuridica privata.

Va segnalato inoltre che per effetto della legge 8.3.1999 n. 50 (Delegificazione e testi unici concernenti procedimenti amministrativi, Legge di semplificazione 1998) è prevista l'emanazione di regolamenti (ai sensi dell'art. 17 c. 2 della legge 23.8.1988 n. 400) per la delegificazione e semplificazione di procedimenti amministrativi riguardanti i beni culturali e ambientali¹⁰.

¹⁰ Si tratta di provvedimenti in materia di: assoggettamento a vincolo dei beni artistici, architettonici e culturali e rilascio delle relative autorizzazioni (con riferimento alla legge 1.6.1939 n. 1089, artt. 1, 2, 3); assoggettamento a vincolo delle bellezze naturali e rilascio delle relative autorizzazioni (rif. l. 29.6.1939 n. 1497 e l. 8.8.1985 n. 431); scarto dei documenti degli uffici dello Stato (rif. d.P.R. 30.9.1963 n. 1409, artt. 25 e 27; d.P.R. 30.12.1975 n. 854, art. 3; d.P.R. 18.4.1994 n. 344).

Sono altresì ancora in discussione alle Camere numerosi provvedimenti in materia di beni culturali:

A.C. 1984-B Disposizioni per l'esercizio dell'attività archeologica subacquea; A.C. 3216 Modifiche alla disciplina del commercio dei beni culturali; A.C. 3610 Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico; A.C. 4015 Norme per le città storiche; A.C. 4021 Norme per la tutela dei beni culturali appartenenti ad enti trasformati in società; A.C. 4380 Integrazione alla legge 14.4.1957 n. 277, recante l'istituzione in Roma di un Museo storico della Liberazione; A.S. 3167-B Istituzione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee e di nuovi musei, nonché modifiche alla normativa sui beni culturali.

Con riguardo alla normativa comunitaria, infine, va ricordato il *Regolamento (CE) n. 1526/98 (del 16.7.1998) della Commissione, che modifica il Regolamento (CEE) n. 752/93 recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali*, che introduce due nuovi tipi di licenze di esportazione temporanea della durata massima di cinque anni: un sistema di cui per altro, al momento, la normativa nazionale in materia (che prevede l'autorizzazione ministeriale al prestito caso per caso) non consente l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano.

1.3. Direttive e programmi.

Neppure per il 1998 è stata emanata formalmente la direttiva di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. 3.2.1993 n. 29 e successive modificazioni e integrazioni¹¹, e all'art. 3 c. 2 del d.lgs. 7.8.1997 n. 279, che prevedono che il ministro, periodicamente e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive per l'azione amministrativa e per la gestione.

Certo, nel d.m. 8.1.1998 — che ha assegnato ai titolari dei centri di responsabilità le somme stanziare, in base ai capitoli di spesa — è stato fatto espresso rinvio alla nota preliminare illustrativa dello stato di previsione della spesa per il 1998 (formulata ai sensi dell'art. 2 c. 4 quater della l. 5 agosto 1978 n. 468, novellato dall'art. 1 della l. 3.4.1997 n. 94) e agli obiettivi specifici indicati per ciascun ufficio nei piani di spesa approvati.

Le Sezioni riunite della Corte dei Conti, nella deliberazione 25/98 dell'8.4.1998, hanno tuttavia osservato come il rapporto tra l'art. 2 c. 4 quater della legge 468/78 e gli artt. 3. e 14 del d.lgs. 29/93 debba ricostruirsi non solo sotto il profilo strutturale di una maggiore analiticità della direttiva rispetto alla nota preliminare, "ma anche sotto quello funzionale, configurandosi, la direttiva generale, quale essenziale strumento, non solo di programmazione strategica, di cui anche la nota preliminare costituisce espressione, ma anche di pianificazione operativa e di controllo sulla gestione; talché non può essere valutato positivamente il rinvio previsto nella direttiva in questione alla nota preliminare di bilancio".

In assenza di una esplicita direttiva politica del ministro, e poiché i decreti di approvazione dei piani di spesa (separati per centri di responsabilità) si limitano ad un sintetico richiamo delle disposizioni normative per la realizzazione degli interventi e la

¹¹ Per ultimo sostituiti dagli artt. 3 e 9 del d.lgs. 31.3.1998 n. 80.

effettuazione della spesa, la nota politica premessa allo stato di previsione per il 1998 costituisce comunque il principale documento di riferimento per una definizione della strategia dell'azione amministrativa e della gestione del Ministero.

In tale nota si fissano in ordine prioritario gli obiettivi per il 1998, tra i quali appaiono di particolare rilievo: l'attuazione del piano di prevenzione e sicurezza del patrimonio culturale; lo sviluppo della gestione privata dei servizi per la fruizione dei beni culturali e l'ampliamento dell'offerta al pubblico, in particolare con il potenziamento degli orari d'apertura degli istituti; l'attribuzione dell'autonomia agli organi periferici e l'individuazione e l'attivazione di tutti gli strumenti amministrativi e contabili necessari per assicurare la concreta realizzazione degli interventi programmati entro i tempi previsti.

Per il raggiungimento di questi obiettivi tutti i centri di responsabilità e le strutture del Ministero sono chiamati ad intensificare la propria attività e ad utilizzare con criteri di massima efficienza ed efficacia le risorse finanziarie e il personale assegnato.

In particolare alla DAG viene chiesto di avviare ogni iniziativa utile ad una sempre più efficace gestione del personale; gestire la convenzione relativa ai lavori socialmente utili mediante l'utilizzo di lavoratori cassintegrati; attivarsi per la tempestiva costituzione delle società miste previste dalla l. 24.6.1997 n. 196; collaborare con gli uffici centrali per favorire la massima apertura dei luoghi espositivi con l'impiego di personale a tempo determinato, volontari e giovani di leva in servizio civile.

L'UCBAAAS, l'UCBLE e l'UCBA, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, vengono impegnati a curare l'attuazione dei piani di prevenzione e sicurezza e di quelli relativi ai finanziamenti straordinari (8 per mille, finanziamenti comunitari e privati, lotto, etc.); potenziare il completamento degli interventi già avviati; attivare un maggior numero di servizi aggiuntivi nei musei, nelle biblioteche, negli archivi.

All'UCBAP infine si assegnano come indicazioni prioritarie una conoscenza più approfondita del territorio finalizzata alla tutela del paesaggio e dei beni di interesse ambientale, in stretta collaborazione con le Regioni e gli enti locali, e l'attuazione della tutela attraverso l'esercizio dei poteri di annullamento, di surrogatoria ed eventualmente di sostituzione nei confronti degli enti locali inadempienti.

Al fine di valutare il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati vengono individuati inoltre per la prima volta specifici indicatori: il rispetto dei tempi di realizzazione preventivamente indicati nel piano di prevenzione e sicurezza; il contenimento ad 1:1 del rapporto tra interventi nuovi e in completamento; la previsione che il numero complessivo delle attività private avviate nell'anno "dovrà essere non inferiore a quello dell'anno precedente aumentato del cinquanta per cento"; o quella per cui il numero degli istituti espositivi aperti di sera o con orario prolungato "dovrà aumentare rispetto all'anno precedente, in modo da aumentare almeno del 10% il numero dei visitatori".¹²

¹² Alcuni di questi indicatori appaiono peraltro di discutibile validità dato il loro riferimento a variabili indipendenti. Così, ad esempio, per il numero dei visitatori che nel 1998 risulta aumentato, rispetto al 1997, appena del 5,96% (da 26.161.032 a 27.719.268), anche se gli introiti sono aumentati del 17,56% (da 109.048 a 128.198 mln). Si sono incrementati invece del 70,51% (da 6.543 a 11.157 mln) gli incassi dei servizi aggiuntivi.

Un segnale significativo di maggiore attenzione politica per il patrimonio culturale era già avvertibile comunque nel fatto che, nel quadro della programmazione triennale per gli anni 1998-2000, il DPEF approvato dal Consiglio dei ministri il 30.5.1997 aveva per la prima volta fatto esplicito riferimento alle "politiche di sviluppo della cultura", individuando tra le fondamentali priorità del governo la crescita della produzione, dei consumi e delle attività culturali in tutti i settori. Con preciso richiamo agli interventi normativi già effettuati per accrescere le risorse finanziarie, disciplinare in forme innovative gli enti, le istituzioni e le strutture operanti nel settore, snellire le regolamentazioni e le procedure, il DPEF sottolineava l'intendimento di proseguire e sviluppare questa azione nella convinzione che "la politica per il libero sviluppo della cultura debba avvalersi di indirizzi unitari in grado di sostenere uno sviluppo integrato dei vari settori, in un quadro di rafforzamento reciproco".

Anche il DPEF per il 1999-2001, approvato dal Consiglio dei ministri il 17.4.1998, dedica un lungo paragrafo a "Beni e attività culturali", sottolineando il ruolo insostituibile del settore nell'evoluzione dei livelli di vita e nel miglioramento della qualità del territorio e dell'ambiente, con particolare riguardo ai processi di sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno; e fissa come obiettivi prioritari la crescita della produzione e dei consumi culturali insieme con la tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico-artistico del Paese.

Il documento ricorda le linee fondamentali secondo le quali si è mossa l'azione di direzione politico-amministrativa del Ministero, evidenziando quattro assi fondamentali: lo snellimento delle regolamentazioni e l'introduzione di forme innovative di gestione per le istituzioni operanti nel settore; il miglioramento delle condizioni di accessibilità del patrimonio e delle attività culturali; l'acquisizione di nuove risorse finanziarie; la promozione della partnership fra pubblico e privato e l'introduzione di nuove modalità organizzative e gestionali nel settore dei beni culturali.

Anche la nota preliminare allo stato di previsione della spesa per il 1999 e contestualmente la circolare del ministro del 10.7.1998, - entrambe richiamate espressamente nel decreto 8.1.1999 di assegnazione delle somme stanziato per il 1999 in base ai capitoli di spesa - presentano alcune significative novità per l'accento posto sulla programmazione e per l'indicazione puntuale degli obiettivi generali per il 1999 e degli indicatori per la valutazione dei risultati. Tra gli obiettivi prioritari vanno segnalati: lo sviluppo delle iniziative e degli interventi per la prevenzione e la sicurezza del patrimonio culturale; l'ampliamento dell'offerta al pubblico, anche con l'attivazione di nuovi servizi aggiuntivi; la realizzazione di attrezzature informatiche e dei relativi programmi di gestione per le strutture centrali e periferiche del Ministero.

Si mette in tal modo in evidenza l'intenzione di proseguire nell'opera di potenziamento delle attività relative alle finalità istituzionali del Ministero, nella linea delle indicazioni fissate dal DPEF per il 1999-2001; mentre, in particolare, il riferimento ai programmi informatici viene incontro all'esigenza di una strategia globale organica e coordinata.

Tra gli indicatori proposti per la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi sembrano particolarmente significativi: il rispetto dei tempi fissati per gli interventi; il completamento, o almeno l'avvio, entro il 1999, dei lavori di adeguamento

di cui alla legge 626/94; l'incremento, almeno del 20%, delle operazioni di inventariazione e catalogazione; il completamento, entro il 1999, dell'informatizzazione delle strutture centrali dell'amministrazione.

Sul piano gestionale la Nota sottolinea inoltre la necessità di ridurre i residui passivi, le cui cause sono giudicate esclusivamente fisiologiche, con un impegno ad abbreviare i tempi di realizzazione degli interventi, attraverso la tempestiva predisposizione di un pacchetto di progetti. Ed evidenzia l'esigenza di fornire una informazione continua ed esauriente dello stato di attuazione delle opere, approntando ogni utile mezzo per un monitoraggio di tutta l'attività svolta in sede centrale e periferica.¹³

A integrazione ed esplicitazione dei principi generali orientativi sono poi intervenute direttive specifiche: così la circolare 132/97 del 13.6.1997, dell'UCBAAAS (ma a firma del ministro), che fissa direttive generali sulla programmazione degli interventi e richiama l'attenzione sulle disposizioni procedurali applicabili in materia di lavori pubblici dal Ministero BAC anche nelle more dell'adozione del regolamento previsto dalla legge quadro 11.2.1994 n. 109; o la circolare del 10.12.1997 dell'UCBAAAS, che, accompagnando i decreti di approvazione dei piani di spesa 1998, fissa i criteri di massima dei procedimenti, con particolare riguardo alle procedure concorsuali. Anche il piano triennale per l'AIPA, firmato dal ministro in base a quanto disposto dall'art. 3 c. 1 lett. f del d.lgs. 80/98, rientrando tra le funzioni di indirizzo politico amministrativo, può considerarsi integrazione delle linee direttive della nota politica di Tab. 18.

1.4. Convenzioni. Accordi internazionali.

Oltre alle convenzioni e agli accordi di settore, di cui si dà notizia con riferimento ai rispettivi centri di responsabilità, si sono registrate nell'anno numerose convenzioni e accordi di carattere generale e intersettoriale.

Già il 12.6.1997 era stato firmato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica per la realizzazione del Piano nazionale di ricerca su "Tecnologie per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale" da valere per il periodo 1998-2000.

Con d.m. 16.2.1998 è stata approvata la convenzione stipulata in data 23.12.1997 con la Italia Lavoro S.p.A. per l'utilizzazione di un contingente di lavoratori cassintegrati per l'esecuzione di opere e servizi di "progetti socialmente utili" di vigilanza e di supporto presso l'amministrazione centrale e presso gli istituti periferici per un periodo di 4 mesi. Con atto aggiuntivo del 28.4.1998 (approvato con d.m. 26.6.1998) il periodo di utilizzazione è stato prorogato di 8 mesi, grazie agli ulteriori finanziamenti garantiti dal d.l. 8.4.1998 n. 78, convertito in legge 5.6.1998 n. 176.

¹³ Anche per il 1999, peraltro, le Sezioni Riunite della Corte, con deliberazione n. 22/99 del 20.5.1999, criticano l'assenza di una esplicita direttiva ministeriale in sede di assegnazione delle risorse finanziarie ai titolari dei centri di responsabilità, considerando insoddisfacente il semplice richiamo ai contenuti della nota preliminare al d.d.l. di bilancio, pur apprezzata per la sua impostazione e per la presenza di indicatori di risultato, ma elaborata nel giugno del precedente esercizio finanziario "e dunque senza tener conto né degli esiti della gestione nel semestre successivo né dell'evoluzione della legge di bilancio che si perfeziona, ordinariamente, al termine dell'esercizio finanziario".

In data 20.3.1998 è stato stipulato un accordo quadro tra il Ministero BAC e il Ministero della P.I. per l'attuazione dell'art. 7 della legge 8.10.1997 n. 352, per la realizzazione di un Sistema nazionale di educazione al patrimonio culturale, attraverso l'elaborazione di progetti comuni tra istituti scolastici e strutture del Ministero. E' prevista l'istituzione di un Centro nazionale per i servizi educativi del museo e del territorio con compiti di informazione, di consulenza, assistenza e monitoraggio.

Va qui altresì fatto riferimento, per la sua valenza interdisciplinare, alla convenzione stipulata il 16.12.1998, con i Musei civici veneziani e la Fondazione Cariplo per il percorso integrato Museo Correr, Museo archeologico nazionale, Biblioteca nazionale Marciana, a Venezia.

Per gli accordi, convenzioni e protocolli d'intesa stipulati con istituti universitari e di ricerca, società e gruppi privati, nonché con le regioni e gli enti locali interessati, per il recupero del patrimonio storico artistico colpito dagli eventi sismici del 1997-98 in Umbria e nelle Marche, si fa rinvio al par. 6.4.

E' invece ancora in fase di elaborazione il protocollo d'intesa tra il Ministero BAC e la Conferenza episcopale italiana per l'attuazione della tutela degli archivi di interesse storico e delle biblioteche appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, a mente dell'art. 12 dell'accordo del 18.2.1984 (che apporta modificazioni al Concordato Lateranense dell'11.2.1929 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede), ratificato con legge 25.3.1985 n. 121 e a mente del d.P.R. 26.9.1996 n. 571.

Va ricordato infine che nel corso del 1998 si è proceduto al rinnovo di 38 accordi o protocolli culturali con 38 paesi europei ed extraeuropei. In totale gli accordi culturali in vigore sono oggi 90, di cui 40 con paesi europei, 23 dell'Asia, 11 dell'America latina, 11 dell'Africa, 2 dell'Oceania, 3 del Nord America.

2. Analisi dei risultati contabili e finanziari.

2.1. Nuovo schema di bilancio e funzioni obiettivo.

Il bilancio di previsione a legislazione vigente per il 1998, per la prima volta articolato per centri di responsabilità e per unità previsionali di base e non per rubriche, in base alla Legge 3.4.1997 n. 94, presentava, per il Ministero BAC, 30 unità di voto, facenti capo a sei centri di responsabilità, e così attribuite: 2 al Gabinetto, 4 alla DAG, 9 all'UCBLE, 5 all'UCBAAAS, 6 all'UCBA, 4 all'UCBAP. A consuntivo le unità sono divenute 35 così articolate: 2 al Gabinetto, 8 alla DAG, 9 all'UCBLE, 5 all'UCBAAAS, 7 all'UCBA, 4 all'UCBAP.

La individuazione delle unità previsionali di base, in rapporto ciascuna con un unico centro di responsabilità amministrativa, ha provocato la disaggregazione di molti capitoli già gestiti in maniera accentrata ed ha contribuito alla loro moltiplicazione in maniera spropositata. Il loro numero complessivo infatti, che era di 114 nel bilancio di previsione per il 1997 è passato a 228 in quello del 1998 e addirittura a 290 a consuntivo. Mentre nel bilancio di previsione per il 1999, si registrano già 261 capitoli oltre 48 capitoli per i nuovi settori dello spettacolo e dello sport, per complessive 37 unità di voto.

Tale moltiplicazione dei capitoli di bilancio gestionale non sembra rispondere alle esigenze — pur rivendicate — di una maggiore flessibilità e articolazione dei flussi di spesa. Sarebbe invece preferibile una revisione e un accorpamento dei capitoli nel

senso della creazione di più ampie unità omogenee di spesa, facenti capo ciascuna ad un solo centro di responsabilità¹⁴ nella linea di un processo di semplificazione della gestione già avviato per il Ministero negli anni '80 (ad es. con i capp. 1534, 2035, 3035). In questo senso opera solo parzialmente la novità introdotta dalla legge di riforma del bilancio con la possibilità di compensazione diretta tra capitoli di spesa discrezionale facenti parte della medesima unità previsionale, con atto formale dell'amministrazione interessata.

La sperimentazione della classificazione per funzioni obiettivo si presenta, se possibile, ancora più laboriosa. Nella relazione sul rendiconto per il 1995 e poi, con lievi differenze, in quella per il 1996 la Corte aveva adottato un quadro in cui le funzioni venivano identificate nei beni stessi da tutelare, settorialmente considerati (Indirizzo politico-amministrativo, Beni architettonici e monumentali, Beni archeologici, Beni artistici e storici, Beni librari ed editoria, Beni archivistici, Beni ambientali e paesaggistici, Istituzioni culturali, Servizi generali).

Nello schema adottato per la Relazione sul bilancio 1997, la Corte, d'accordo con l'Amministrazione, aveva invece posto l'accento sulla identificazione delle politiche pubbliche di settore, in modo da evidenziare i dati contabili complessivi delle funzioni che costituiscono le finalità proprie dell'attività dell'amministrazione. Ne era risultata un'articolazione in cinque funzioni obiettivo (1. Indirizzo politico-amministrativo; 2. Programmazione di settore; 3. Tutela e conservazione; 4. Valorizzazione; 5. Servizi generali) a loro volta strutturate in microfunzioni esplicative dell'attività dei diversi settori e centri di responsabilità del Ministero, le quali riprendevano sostanzialmente, ma con maggiore coerenza, le funzioni di 2° e di 3° livello già adottate per il rendiconto 1996.

Il riassunto per funzioni obiettivo-centri di responsabilità elaborato dalla RGS e allegato al bilancio di previsione per il 1998 rispecchia ancora (ma con riferimento alle sole funzioni di 1° livello) il vecchio quadro di classificazione della Corte per beni, utilizzato per il bilancio 1995 e 1996.

Per il bilancio 1999, invece, la RGS ha presentato un nuovo schema di classificazione per funzioni obiettivo, elaborato in un quadro generale, da applicarsi in tutta la pubblica amministrazione, in linea con la COFOG¹⁵ dell'OCSE.

Per il Ministero BAC esso prevede due sole funzioni obiettivo: *5 Protezione dell'ambiente* e *8 Attività ricreative, culturali e di culto*, entrambe articolate in funzioni di secondo e di terzo livello (in realtà tra loro corrispondenti). Le funzioni di quarto livello, a loro volta, in parte rispecchiano la logica dell'identificazione dei beni da tutelare (Beni librari, Beni architettonici e monumentali, Beni archeologici), in parte rispondono alla voce Oneri indivisibili e non altrimenti classificabili.

Il quadro delle funzioni obiettivo COFOG-RGS, risulta quindi così articolato:

F.O. *5 Protezione dell'ambiente*.

5.4. (e 5.4.1) Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici:

¹⁴ Non sembra invece proponibile - per l'eccessiva macchinosità delle procedure - un modello di capitolo unico come quello previsto per i contributi a favore degli enti, associazioni, fondazioni e altri organismi dall'art. 1 c. 40 della legge 28.12.1995 n. 549, i cui importi devono essere ripartiti annualmente con decreto del ministro, di concerto con il ministro del tesoro, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

¹⁵ Classification of the functions of Government.

5.4.1.2 Beni ambientali e paesaggistici; 5.4.1.91 Oneri indivisibili e altrimenti non classificabili (o.i.n.cl.)

5.5 (e 5.5.1) Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente:

5.5.1.51 Ricerca in materia di protezione ambientale; 5.5.1.91 o.i.n.cl.

F.O. 8 Attività ricreative, culturali e di culto.

8.2 (e 8.2.1) Attività culturali:

8.2.1.1 Beni librari; 8.2.1.2 Beni architettonici e monumentali; 8.2.1.3 Beni archeologici; 8.2.1.4 Beni artistici e storici; 8.2.1.5 Beni archivistici; 8.2.1.91 o.i.n.cl.

8.3 (e 8.3.1) Servizio radiotelevisivi e di editoria:

8.3.1.2 Editoria; 8.3.1.91 o.i.n.cl.

8.5 (e 8.5.1) Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto:

8.5.1.51 Ricerca per i beni librari; 8.5.1.55 Ricerca per i beni archivistici; 8.5.1.91 o.i.n.cl.

Dato il carattere ufficiale della classificazione adottata dalla RGS per il 1999, la Corte ha deciso di applicare tale schema anche alla Relazione sul rendiconto 1998; ma ha ritenuto di apportarvi alcune modifiche aggiungendo la F.O. 10 Protezione sociale, articolata in 10.1, Malattia e invalidità, 10.2, Vecchiaia, 10.4, Famiglia, 10.9, Protezione sociale non altrimenti classificabile.

Non sarà comunque possibile proporre un puntuale raffronto con le risultanze di consuntivo esposte dalla Corte nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1997, in considerazione dei diversi criteri seguiti nella individuazione delle funzioni obiettivo e nell'assegnazione ad esse delle risorse finanziarie dei diversi capitoli di bilancio.

2.2. Profili generali della gestione.

Lo stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1998 recava stanziamenti per complessivi 2.101,7 mld di competenza e 2.732,5 di cassa, passati rispettivamente a 2.241,3 ed a 2.684,1 mld con la legge di approvazione del bilancio (l. 27.12.1997 n. 453). A consuntivo gli stanziamenti definitivi di competenza sono lievitati a 2.856,2 mld e le autorizzazioni di cassa a 3.917,7 mld., con un aumento rispettivamente di 754,5 (+35,90%) e 1.185,2 mld (+43,37%) sulle previsioni. Rispetto al consuntivo 1997, a fronte di un aumento di 125,2 mld (+4,58%) per gli stanziamenti, si deve registrare invece una riduzione di 81,3 mld (-2,03%) per le autorizzazioni di cassa.

La percentuale delle risorse assegnate al Ministero sul totale dei titoli I e II del bilancio dello Stato risulta per il 1998, a consuntivo, dello 0,37%, in costante, ma lievissimo, aumento sulle percentuali degli anni precedenti (0,31 nel 1995, 0,34 nel 1996 e 0,35 nel 1997)

La massa impegnabile (2.947,5 mld) ha dato luogo a impegni totali per 2.669,1 mld, pari al 90,55%, in peggioramento sugli anni precedenti (93,99% nel 1997, 94,29% nel 1996). Gli impegni effettivi su competenza sono stati di 2.583,7 mld (90,46%, contro 94,13% nel 1997, 94,03% nel 1996).

A fronte di una massa spendibile di 5.126,2 mld, le autorizzazioni di cassa sono state di 3.917,7 mld. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile