

Con d.m. 16.2.1998 è stata approvata la convenzione stipulata in data 23.12.1997 tra il Ministero e la Italia Lavoro S.p.A. per l'utilizzazione di un contingente di 1.900 unità complessive di lavoratori cassintegrati, per l'esecuzione di opere e servizi di "progetti socialmente utili", di vigilanza e di supporto tecnico e amministrativo, presso l'Amministrazione centrale e presso gli istituti periferici, per un periodo di 4 mesi. Con lo stesso decreto è stato autorizzato anche l'impiego di altre 210 unità di lavoratori assistiti dalle Agenzie regionali per l'impiego. A seguito del d.l. 8.4.1998 n. 78 (convertito in legge 5.6.1998 n. 176), che assegnava ulteriori 28 mld per la prosecuzione di lavori socialmente utili per il Ministero BAC, con atto aggiuntivo alla convenzione del 23.12.1997, in data 28.4.1998, approvato con successivo d.m. 26.6.1998, è stata prorogata per altri 8 mesi l'utilizzazione delle 1.900 unità in cassa integrazione e di 194 unità di lavoratori assistiti dalle Agenzie regionali.

Per quanto riguarda le prestazioni di lavoro volontario, i dati forniti dall'Amministrazione ne confermano la consistenza assai ridotta, pur a fronte delle grandi potenzialità esistenti, con 44 convenzioni in forma associata (42 nei musei e 2 nelle biblioteche, per complessive 253 unità); mentre il volontariato individuale ha registrato 89 unità negli archivi di Stato e nelle soprintendenze archivistiche e 277 unità nelle biblioteche e nell'Istituto centrale per il catalogo unico (ICCU). Per quanto riguarda la distribuzione territoriale va rilevato che la grande maggioranza delle prestazioni, sia in forma individuale che in forma associata, si svolge negli istituti del Centro-Nord.

Inoltre per il 1998 è stato aggiornato il piano numerico d'impiego, per un contingente complessivo di 2.155 unità in servizio civile sostitutivo, da utilizzare come risorse aggiuntive nell'espletamento di funzioni non istituzionali presso gli istituti del Ministero; mentre, in applicazione dell'art. 46 della legge 449/1997 è stata elaborata un'ipotesi di distribuzione di 895 volontari in servizio sostitutivo di leva da impiegare nel 1999 presso diverse sedi dell'Amministrazione.

Nel corso dell'anno sono poi intervenuti altri importanti provvedimenti in materia di personale. Con decreto ministeriale 9.1.1998 n. 65 è stato adottato il regolamento per la ripartizione del fondo interno concernente incentivi per la progettazione (di cui all'art. 18 c. 1 bis della legge 11.2.1994 n. 109). Con decreto 5.6.1998 sono state stabilite le attività non consentite ai dipendenti a tempo parziale, in ragione della loro interferenza con i compiti istituzionali. Con decreto 18.6.1998 sono state individuate le posizioni dirigenziali in rapporto alle fasce retributive; mentre con decreto 31.8.1998 (attualmente non registrato e quindi non ancora efficace alla data del 31.12.1998) sono stati approvati i criteri e le modalità per l'attribuzione degli incarichi di funzioni dirigenziali, in applicazione del CCNL del personale dirigenziale.

In termini di spesa gli stanziamenti definitivi per il personale hanno rappresentato nel 1998 il 46,46% del bilancio, con 1.327,1 mld; ma i pagamenti effettivi sono stati di 1.234,2 mld, pari al 41,38% della spesa totale, contro il 50,98% nel 1997 e il 48,08% nel 1996. Su queste somme la grande maggioranza, 1.220,7 mld di stanziamenti (91,99%) e 1.143,7 mld di pagamenti (92,67%) attiene agli stipendi e altri assegni fissi, e solo 105,3 mld (7,93%) e 89,8 mld (7,18%) rispettivamente ad altri compensi e incentivi. Le indennità di missione rappresentano appena lo 0,07% (876 mln) degli stanziamenti e lo 0,05 dei pagamenti (570 mln).

6. Problemi e profili particolari.

6.1. Gestione imprenditoriale dei beni culturali. Servizi aggiuntivi.

La legge 4.1.1993 n. 4, prevedendo l'intervento gestionale dei privati e affermando il principio della redditività economica dei beni (con il ritorno degli introiti agli istituti di provenienza) ha introdotto nel nostro ordinamento, pur tra molte resistenze e perplessità, un nuovo modello di valorizzazione dei beni culturali, fondato sulla sinergia di esperienze, professionalità, impegno economico tra pubblico e privato.

Anche nelle linee di indirizzo che si possono individuare per gli anni 1997, 1998 e 1999, nelle note politiche allegate alla tab. 18 e nei DPEF, l'importanza della collaborazione tra pubblico e privato rimane un obiettivo centrale dell'amministrazione, confermato dalle agevolazioni fiscali per gli interventi sui beni culturali e da una serie di altre misure, come la previsione di convenzioni con associazioni di volontariato o l'autorizzazione a costituire una Società italiana per i beni culturali SIBEC S.p.A., per la promozione e il sostegno di interventi di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali³³.

Ma è soprattutto il decollo dei cosiddetti "servizi aggiuntivi" a confermare l'interesse della nuova strategia di gestione del patrimonio culturale. Inizialmente lento e faticoso, a causa delle inevitabili vischiosità della macchina burocratica, il processo di attuazione dell'art. 4 della legge 14.1.1993 n. 4 ha registrato infatti, a partire dal 1997, una netta accelerazione, mettendo in evidenza le potenzialità contenute nel modello normativo e organizzativo introdotto per migliorare l'offerta delle strutture culturali del paese, anche grazie all'adozione di un nuovo regolamento (d.m. 24.3.1997 n. 139), più agile e snello del precedente (d.m. 31.1.1994 n. 171), per coordinare la disciplina della legge n. 4 del 1993 con l'art. 47 quater della legge 22.3.1995 n. 85. Ulteriori mutamenti sono poi intervenuti per effetto della legge 352/97, che ha provveduto a modificare i termini di conferimento e la durata delle concessioni; mentre il d.m. 11.12.1997 n. 507, sull'istituzione dei biglietti d'ingresso nei musei e altri istituti culturali, ha aperto la possibilità di affidare in concessione i sistemi di gestione dei biglietti a soggetti pubblici o privati.

Anche per effetto dell'entrata in vigore della nuova normativa, il processo avviato con l'apertura del primo punto di vendita presso la Galleria d'arte moderna di Roma, nel febbraio 1996, ha registrato sviluppi positivi già con la riapertura, nel giugno 1997, della Galleria Borghese a Roma, dotata di ampie strutture di servizio e di accoglienza, e poi con l'attivazione di tutta una rete di punti di servizio a gestione integrata nelle principali città d'arte.

Le strutture finora attivate sono complessivamente 64 (1 nel 1996, 18 nel 1997, 30 nel 1998 e 15 nel 1999), così articolate: 41 servizi di libreria e di accoglienza, 14 punti di servizio bibliotecario e archivistico, 9 servizi di ristoro. In corso di attivazione sono poi 12 strutture, di cui 11 servizi di libreria e di accoglienza e 1 servizio di ristoro; mentre risultano avviate istruttorie per 14 servizi di libreria e di accoglienza, 4 servizi bibliotecari e archivistici, 19 servizi di ristoro.

La grandissima maggioranza di questi servizi risulta avviata in regioni del Centro-Nord, nei poli museali di maggior richiamo turistico (Roma, Firenze, Torino, Venezia,

³³ Si vedano soprattutto le leggi 352/97 e 449/97 e il d.lgs. 460/97.

Ravenna), mentre gli imprenditori appaiono scoraggiati altrove, nonostante le intervenute semplificazioni delle procedure, in ragione del ridotto numero di potenziali utenti e della scarsa redditività del servizio proposto. Nelle regioni del Sud i soli servizi aggiuntivi attivati si trovano a Napoli, Paestum e Reggio Calabria.

Globalmente gli introiti per l'erogazione dei servizi aggiuntivi affluiti al competente capitolo di entrata (n. 2584) sono stati nel 1998 di L. 11.156.932.000, contro 6.543.187.000 nel 1997 (+70,51%), 5.187.368.000 nel 1996, 3.321.263.000 nel 1995 e 1.176.525.000 per il periodo maggio-dicembre 1994, per un importo complessivo, a tutto il 31.12.1998, di L. 27.385.275.000.

6.2. Autonomia sperimentale degli istituti periferici. La Soprintendenza archeologica di Pompei.

Il d.l. 25.3.1997 n. 67, convertito in legge 25.5.1997 n. 135 aveva previsto, all'art. 3 c. 8, la possibilità di autorizzare l'apertura di contabilità speciali intestate ai capi degli istituti centrali e periferici del Ministero BAC, al fine di accelerare l'avvio e la realizzazione degli interventi di restauro, di recupero e di valorizzazione dei beni culturali.

Con decreto in data 13.11.1997, il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su richiesta del ministro BAC, ha autorizzato l'apertura di contabilità speciali — intestate 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 le inevitabili difficoltà insorte a causa delle anomalie della sperimentazione nei confronti della consuetudinaria prassi burocratica.

Nel frattempo, per l'art. 9 della legge 8.10.1997 n. 352, la Soprintendenza archeologica di Pompei è stata dotata di "autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria, per quanto concerne l'attività istituzionale, con esclusione delle spese per il personale", con l'obiettivo di incentivare — secondo il testo stesso della legge — "l'attività di tutela, conservazione e fruizione pubblica del patrimonio archeologico".

A questo fine è stato istituito un consiglio d'amministrazione, presieduto dal soprintendente, con il compito di deliberare il programma, il bilancio di previsione, il conto consuntivo e di svolgere funzioni consultive su richiesta del soprintendente.

E' stato inoltre istituito l'ufficio del direttore amministrativo, il collegio dei revisori dei conti nonché un comitato (con la presenza di rappresentanti della regione Campania e della provincia di Napoli e dei sindaci dei 23 comuni del territorio di competenza della Soprintendenza) con funzioni consultive, propositive e di coordinamento sulle iniziative di valorizzazione delle aree archeologiche.

Un complesso di norme interviene poi sui meccanismi di funzionamento e di gestione.

Le somme assegnate dal Ministero e ogni altro provento esterno (sponsorizzazioni, introiti dei biglietti d'ingresso e dei servizi aggiuntivi) affluiscono al

bilancio della Soprintendenza per essere destinati ad interventi di recupero, di restauro, di valorizzazione e di promozione del patrimonio archeologico. Sono stabilite, con regolamento, le norme per il funzionamento amministrativo contabile e per la disciplina del servizio di cassa.

Per la valorizzazione del sito archeologico sono previsti altresì accordi di programma e iniziative comuni con soggetti pubblici e privati per favorire le sponsorizzazioni, e a tal fine vengono concessi sgravi fiscali e facilitazioni nella concessione di utilizzazione dell'immagine dei beni

La scelta della Soprintendenza archeologica di Pompei per questo processo di sperimentazione può essere ricondotta a due motivi fondamentali. Da un lato è evidente infatti il carattere straordinario dei siti archeologici di cui essa ha la responsabilità, esercitando le sue competenze su un vasto territorio che comprende 23 comuni dell'area vesuviana della provincia di Napoli, con gestione diretta di 4 siti (Pompei, Ercolano, Oplonti, Stabia, i primi tre dei quali dichiarati dall'UNESCO "patrimonio dell'umanità"), e del museo di Boscoreale, con oltre 2 mln di visitatori l'anno. Altrettanto chiare sono però le difficoltà gestionali che possono condizionare l'attività della Soprintendenza, essenzialmente riconducibili al forte impatto di fattori climatici, atmosferici, antropici, su un patrimonio archeologico solo parzialmente messo in luce, studiato o restaurato. Lo stesso aumento del numero dei visitatori, fenomeno massiccio e relativamente recente, non ha avuto una adeguata risposta sul piano funzionale, a cominciare dal mancato adeguamento dell'organico, che presenta squilibri quantitativi e qualitativi, con assenza di profili professionali assolutamente indispensabili³⁴. A questo bisogna aggiungere la presenza di un contesto ambientale assai difficile, con fenomeni sociali di assoluta gravità, come la elevatissima percentuale di disoccupati, e la evidente presenza di criminalità organizzata.

Il processo di attuazione dell'art. 9 della legge 352/97 ha potuto essere avviato comunque soltanto a partire dal marzo 1998. Il regolamento recante norme per il funzionamento amministrativo contabile della Soprintendenza (di cui all'art. 9 c. 8 della legge) è stato infatti approvato solo con d.m. 27.2.1998 n. 66; mentre il consiglio d'amministrazione, previsto dal c. 2 dello stesso articolo 9, ha potuto insediarsi solo il 25.3.1998. Il collegio dei revisori dei conti (di cui al c. 4 dello stesso art. 9), pur costituito con d.m. 14.1.1998 e insediatosi il 5.2.1998, aveva da parte sua dovuto rinviare la propria convocazione sino al momento dell'avvenuta attuazione della normativa, e cioè anch'esso al 25.3.1998.

Anche il raffronto tra le normali consuetudini amministrative e le disposizioni contenute nella legge 352/97 e nel relativo regolamento amministrativo contabile doveva evidenziare gravi difficoltà nell'applicazione del nuovo ordinamento, in vista della predisposizione del primo bilancio di previsione, ad anno finanziario già iniziato, e nella completa assenza di precedenti di ordine organizzativo, amministrativo e finanziario.

Il ricorso a collaborazioni specialistiche esterne, ritenuto indispensabile dalla Soprintendenza, ed autorizzato dall'UCBAAAS, con il decreto del 19.6.1998, di approvazione del bilancio di previsione per il 1998, ha consentito in qualche modo di

³⁴ La dotazione organica comprende complessivamente 713 unità (3 dirigenti, 59 funzionari amministrativi e tecnici delle ex qualifiche VII-IX, 110 impiegati di qualifica V e VI, 541 unità di qualifica II-IV), per la maggior parte concentrate nell'area di Pompei (285).

procedere all'avviamento del nuovo modello di gestione e di preparare il passaggio a fasi normali di funzionamento, grazie alla rapidità e alla qualità delle metodologie introdotte, alla formazione del personale interno, alle cospicue economie di gestione realizzate, al reperimento, infine, di risorse finanziarie esterne. L'incidenza della spesa delle prestazioni professionali esterne sul bilancio del 1998 è stata pari al 3,4% del totale della spesa impegnata.

Da marzo a dicembre 1998, in poco più di nove mesi di attività, la Soprintendenza di Pompei ha posto in essere notevoli sforzi organizzativi, per razionalizzare le strutture e rendere più spediti i processi decisionali. Il consiglio di amministrazione si è riunito quindici volte e il collegio dei revisori dei conti sei volte. Si è anche insediato il comitato di cui al comma 5 dell'art. 9 della legge 352/97, operando due scelte rilevanti, con la realizzazione di un Ufficio di piano e con la presentazione al CIPE di un progetto di fattibilità sullo sviluppo culturale e turistico dell'area vesuviana.

I risultati della gestione 1998, ancora sostanzialmente in fase di rodaggio, si possono riassumere nella conclusione delle procedure per l'attivazione del servizio di cassa e di quelle per gli approvvigionamenti, con introduzione del sistema di controllo degli acquisti; nella ricostruzione documentale dei pregressi impegni di spesa e delle entrate, indispensabile per l'avvio del nuovo sistema contabile e della prima forma di controllo di gestione; nell'avvio della elaborazione del piano dei centri di costo, premessa indispensabile alla realizzazione della contabilità analitica.

Sono state poi sottoscritte importanti convenzioni e sono stati affidati i primi progetti finalizzati a interventi di conservazione; è stato realizzato un primo intervento di manutenzione straordinaria dell'area a verde; è stato portato a termine un primo studio analitico sulla sicurezza dell'area archeologica di Pompei.

Il flusso del pubblico ha registrato incrementi contenuti rispetto al 1997, in termini sia di visitatori che di entrate, passando da 2.272.572 a 2.310.455 unità (+1,67%) e da 18.042 mln a 18.483 mln di incassi (+2,44%). La sola area di Pompei incide su questi dati per 1.996.124 visitatori (86,39% del totale) e per 17.025 mln di incassi (92,11%).

Le entrate proprie, derivanti soprattutto dalla vendita dei biglietti di ingresso, hanno aumentato le disponibilità economiche, anche se non si sono tradotte tutte immediatamente in esecuzione di progetti. La direzione di Pompei, superata ormai la fase preliminare, intende perciò, nel corso del 1999, portare a realizzazione programmi e interventi nel frattempo aggiornati ed espressamente predisposti, anche con l'utilizzo dell'avanzo economico determinatosi fisiologicamente nel corso del 1998.

Con l'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, per effetto del d.lgs. 368/98, la possibilità di essere dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile è stata ora estesa (art. 8) a tutte le soprintendenze dell'UCBAAAS, "qualora abbiano competenza su complessi di beni distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico"; e la stessa autonomia potrà essere attribuita anche a musei, biblioteche pubbliche statali, archivi di Stato e soprintendenze archivistiche. Frattanto, con d. 12.12.1998 (ai sensi dell'art. 7 c. 3 della legge 19.7.1997 n. 257) e con successivo d. 7.5.1999 è stato elevato da 1.000 a 2.000 mln il limite per l'approvazione - da parte dei competenti organi periferici del Ministero - dei progetti degli interventi e dei preventivi di spesa facenti capo all'UCBAAAS.

6.3. Il sistema informativo automatizzato.

Degna di qualche attenzione appare 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.

Gli sforzi effettuati negli ultimi anni dall'Amministrazione per dotarsi di posti di lavoro informatizzati, in particolare di personal computer, non erano stati infatti accompagnati da una corrispondente attività di collegamento degli uffici in reti locali e/o geografiche.

Nel giugno 1997, a conclusione di uno specifico studio (il progetto Medusa) la Etnoteam S.p.A. aveva individuato una serie di deficienze nei sistemi informativi del Ministero, sottolineando lo sviluppo selvaggio del patrimonio informatico e l'assenza di una vera pianificazione, con conseguente mancanza di omogeneità dei sistemi, sovradimensionamento tecnologico, duplicazione di attività e soprattutto sensibile lievitazione dei costi.

Nella relazione sullo stato di automazione del Ministero, a consuntivo dell'anno 1997, lo stesso Ufficio del responsabile dei sistemi informativi automatizzati (URSIA) riconosceva a sua volta che, malgrado consistenti sforzi di pianificazione e di realizzazione, lo stato del sistema informativo rimaneva in grado di rispondere appena alle esigenze di base dell'Amministrazione, con una sola vera rete geografica nazionale, il SBN, accanto a limitati progetti degli uffici centrali e di alcuni dei maggiori istituti dipendenti, soprattutto in Toscana; mentre parte degli uffici periferici risultavano ancora non completamente forniti di attrezzature di "office automation".

Prendendo atto delle conclusioni e dei suggerimenti della Etnoteam, il Piano triennale per l'informatica 1998-2000 sottolineava anzitutto la necessità di creare nuclei informativi presso la DAG e presso gli uffici centrali, con una unità organizzativa autonoma (appunto l'URSIA) con funzione strategica e compiti di pianificazione, coordinamento e monitoraggio delle attività di tutti i settori dell'Amministrazione. Ma non mancava di rilevare, nelle carenze di figure professionali specifiche nella dotazione organica approvata con d.P.C.M. 8.1.1997, la scarsa considerazione per le esigenze del settore informatico.

In questo contesto il piano prevedeva comunque la sperimentazione dei servizi di interoperabilità e la distribuzione dell'informazione attraverso Internet, nonché la costituzione della rete Intranet del Ministero e la cooperazione applicativa tra amministrazioni diverse. Esso prevedeva inoltre l'avvio o la conferma di numerosi progetti informatici, tra cui particolarmente interessanti, oltre al nuovo sistema informativo UNIX dell'UCBAAAS, il sistema informativo Catalogo dell'ICCD, il sistema di supporto alle decisioni DAG, l'evoluzione del SBN, e del Sistema archivistico nazionale, l'estensione poli della Carta del rischio, il Workflow Office Automation Globale (WOAG) e il Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico (SITAP) dell'UCBAP, gli studi di fattibilità sui progetti Anno 2000 ed Euro.

A sua volta l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) nella sua Relazione annuale per il 1997 su "Lo stato dell'informatizzazione nella

pubblica amministrazione³⁵ metteva in rilievo come le attività tese all'informatizzazione del Ministero non avessero registrato nel 1997 l'attesa svolta di qualità, in particolare per il mancato avvio a soluzione dei problemi relativi alla integrazione tra le varie componenti del sistema informativo e all'esigenza di un deciso incremento dell'informatizzazione di base. Lamentando come anche la conclusione del progetto Medusa non avesse generato "una nuova visione complessiva né la necessaria spinta al rinnovamento", l'AIPA ricordava le difficoltà di definizione del progetto del Catalogo unico dei beni artistici, la lentezza dell'avvio e dell'estensione della Carta del rischio, la ancora incompleta visibilità complessiva dell'Ufficio del responsabile dei sistemi informativi; senza trascurare tuttavia di prendere in positiva considerazione iniziative come il Servizio bibliotecario nazionale dell'UCBLE, anche per l'apertura all'esterno attraverso Internet, i progetti WOAG e SITAP dell'UCBAP, il progetto IMAGO dell'UCBA per gli archivi di Stato, nonché lo sviluppo del sito WEB del Ministero.

Condividendo le considerazioni dell'AIPA, e seguendone le indicazioni strategiche, il Ministero ha redatto quindi il Piano triennale 1999-2001 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'organizzazione più efficiente e in grado di produrre migliori servizi per il cittadino.

Tutto il Piano risulta perciò prioritariamente orientato a creare le condizioni necessarie per realizzare, anche presso il Ministero, il progetto della Rete unitaria e una razionalizzazione dei sistemi. E in questo senso va vista la presentazione, per la prima volta, di grandi progetti integrati "orizzontali" rispetto alle unità organizzative esistenti, nell'obiettivo, appunto, di una più armoniosa integrazione dei tradizionali settori verticali dell'Amministrazione.

Utilizzando ampiamente le esperienze progettuali degli anni precedenti, ma riorganizzandole in modo da coordinare e amalgamare i molteplici progetti settoriali, il Piano 1999-2001 ha delineato dunque cinque grandi progetti, ciascuno articolato in ampie aree di intervento:

1. *Sistema informativo per il catalogo e il territorio (SICAT)*, individuato come il vero sistema informativo di servizio, che raccoglie e comprende una serie di sette sottoprogetti (Carta del rischio - estensione poli periferici, Automazione Fototeca nazionale, Censimento e inventariazione beni vincolati, Sistema informativo catalogo, Integrazione sistemi catalogo e Comando tutela patrimonio artistico, Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico SITAP, Archivi-Sistema archivistico nazionale).

2. *Evoluzione del Servizio bibliotecario nazionale (SBN)*, considerato già ora, con ampio apprezzamento dell'AIPA, il sistema informativo di più vasta articolazione del Ministero - con l'integrazione del progetto Censimento delle legature medievali, in corso presso l'I.C. Patologia del libro.

3. *Sistema informativo per il supporto decisionale (SISUD)*, con numerose aree di intervento per diversi centri di responsabilità, in particolare per la redazione della Carta dei servizi e per l'informatizzazione dell'Ufficio stampa.

³⁵ AIPA, *Relazione annuale 1997*, vol. II, *Lo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1999.

4. *Workflow Office Automation Globale (WOAG)*, in atto in via sperimentale già dal 1996 presso l'UCBAP, ritenuto, per i soddisfacenti risultati raggiunti, particolarmente idoneo ad essere impiegato anche in altri settori dell'amministrazione, per la gestione dei documenti informatici e del protocollo elettronico (previsto dal d.P.R. 10.11.1997 n. 513) con il Workflow Management System; ma anche per la gestione delle risorse umane, con il Sistema informativo del personale (SIAP); mentre l'area costituita dalla rete Internet/Intranet appare destinata a colmare il presente *gap* tecnologico e organizzativo in attesa della futura interconnessione alla Rete unitaria.

5. *Sistema amministrativo statistico (SISTAN)*, finalizzato all'organizzazione e alla elaborazione dei dati per l'ISTAT.

Nella sua valutazione del Piano 1999-2001, l'AIPA ha ora osservato che esso "si inquadra nella nota difficile situazione ereditata dal passato e caratterizzata, pur con qualche eccezione, da un'informatizzazione frammentata e non integrata, con duplicazioni e sovrapposizioni, dall'assenza di una rete di comunicazione interna, dalla presenza di un numero limitato di reti locali e, quindi, dall'ampio utilizzo di stazioni di lavoro *stand-alone*." Il nuovo piano, osserva l'AIPA, "tende ad impostare un percorso di superamento di questa situazione, cercando di accelerare il processo di creazione di reti locali e di sistemi distribuiti e di ricomporre ed integrare le attività informatiche focalizzate su aree comuni. Esistono peraltro problemi attuativi derivanti dalla carenza di mezzi finanziari adeguati e dalla difficoltà di finalizzare efficacemente l'insieme delle risorse disponibili. Pertanto, manca ancora un programma complessivo di informatizzazione e collegamento degli uffici centrali e periferici, che rischia di far arrivare impreparato il Ministero all'appuntamento con l'attivazione della Rete unitaria. Dal punto di vista dell'integrazione dei sistemi, è stata avviata con uno studio di fattibilità l'operazione di omogeneizzazione dell'utilizzo di sistemi territoriali e cartografici, mentre su altri terreni il percorso è ancora da definire compiutamente. E' evidente pertanto che la direzione recentemente intrapresa dovrà essere maggiormente definita e sostanziata nei prossimi anni."

In un quadro caratterizzato da così ampia pianificazione, ma anche dal persistere di contraddizioni e di problemi, il 1998 doveva naturalmente assumere un carattere di transizione, e per ciò stesso presentarsi come cruciale per il futuro informatico del Ministero.

Nel 1998 l'Amministrazione si è sforzata perciò di ricondurre a un disegno unitario le molteplici iniziative assunte in materia dai diversi uffici, in modo che potessero poi confluire nel piano triennale 1999-2001. Di conseguenza sono state soprattutto intensificate le attività preparatorie e di formazione, finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del Piano. Mentre sforzi significativi sono stati compiuti per accelerare la valorizzazione di almeno alcuni dei progetti in corso: studio di fattibilità con metadati nel settore della cartografia (progetto SICAT); redazione di un software per il progetto Europa; realizzazione al 50%, nonostante le grandi difficoltà operative, del progetto SIAP, oggetto di notevole interesse in vista della realizzazione di un progetto AIPA di sistema informativo unitario del personale, esteso a tutte le amministrazioni.

Ma l'obiettivo principale del Ministero si è confermato nella costruzione di una struttura di riferimento generale sui beni e le attività culturali, tale da coinvolgere operativamente ed orizzontalmente tutti gli uffici centrali e periferici. Di qui l'importanza del progetto Internet/Intranet, la cui realizzazione ha avuto un sensibile acceleramento nel corso del 1998. Avviata nel giugno, la rete Intranet è infatti in via di completamento, e dovrebbe entrare presto a regime, mentre il sito Internet (www.beniculturali.it) è stato aggiornato e rivisto a partire dal marzo '98, ma dovrà essere ancora sottoposto ad un *upgrade* di software.

La realizzazione del progetto della Rete unitaria rimane così obiettivo prioritario del Ministero anche nella programmazione per il 1999, come risulta ancora una volta dalle indicazioni dell'URSIA, in adempimento alla direttiva politica del ministro, formulata nella nota preliminare allo stato di previsione per il 1999 (e contemporaneamente nella circolare del 10.7.1998), laddove, al punto h) degli obiettivi programmatici generali si fissa quello di "dotare di idonee attrezzature informatiche e dei relativi programmi di gestione le strutture centrali e periferiche del Ministero", aggiungendo, come indicatore specifico, che "entro il 1999 si procederà alla informatizzazione delle strutture centrali".

Rimangono tuttavia da approntare mezzi finanziari e risorse umane proprie. Come rilevato già nel Piano triennale 1998-2000, nella dotazione organica approvata con D.P.C.M. 8.1.1997 è possibile individuare appena 181 unità delle varie figure professionali per la progettazione di software e il trattamento dei dati (52 per l'amministrazione centrale e 129 per gli istituti periferici).

Per quel che riguarda le disponibilità finanziarie, nel 1997 soltanto due capitoli di spesa apparivano esplicitamente destinati al finanziamento delle attività informatiche (capp. 1083 e 7530, rispettivamente per la gestione e per lo sviluppo di sistemi informativi) con stanziamenti per complessivi 11.470 mln. Altri 9.090 mln erano destinati al SBN informatico (cap. 1536), mentre su una serie di altri capitoli confluivano risorse provenienti da leggi o normative speciali. Nella classifica per funzioni, alla m.f. 5.5 (risorse informatiche) risultavano imputati stanziamenti per 12.389 mln (con una percentuale sul totale del Ministero pari a 0,45%); mentre 3.143 mln erano imputati alla m.f. 1.4, comprendente però, oltre ad Attività informatiche,

anche il Servizio statistico³⁶. Nell'insieme tuttavia la citata Relazione dell'AIPA per il 1997 presenta impegni di spesa per 41.026 mln (su 54.577 mln di spesa programmati) articolati in 26.155 mln per sviluppo del sistema informativo e 14.871 mln per gestione e manutenzione del sistema.

Per il 1998 i capitoli di spesa espressamente dedicati nel bilancio di previsione alla costituzione, allo sviluppo, alla gestione e alla manutenzione del sistema informativo automatizzato (nel quadro delle unità "Informatica di servizio") sono 13, con stanziamenti complessivi per 22.470 mln di competenza e 30.470 mln di cassa (di cui 11.000 mln, sia di competenza che di cassa, per il solo SBN informatico).

Le elaborazioni a consuntivo per le unità "Informatica di servizio" danno invece stanziamenti definitivi per 22.570 mln, con una massa spendibile di 51.306 mln, impegni totali per 24.824 mln, pagamenti per 11.280 mln, ma con residui per ben 28.736 mln (pari al 56,01% della massa spendibile), imputabili per la più ampia parte alla DAG (10.939 mln, 38,07%) e all'UCBAAAS (9.376 mln, 32,63%).

Nel bilancio preventivo per il 1999 gli stanziamenti, articolati su 14 capitoli espressamente dedicati all'Informatica di servizio, sono passati, con lieve diminuzione, a complessivi 21.902 mln di competenza e 28.328 mln di cassa (con 11.000 mln di cassa e 12.200 di competenza per il SBN).

Nella già ricordata analisi dell'AIPA sul piano triennale 1999-2001, gli stanziamenti proposti per l'informatizzazione del Ministero BAC salgono invece a 58.830 mln per il 1999, 64.008 per il 2000 e 48.347 per il 2001, per un totale di 171.185 mln nel triennio.

6.4. Eventi calamitosi. Il sisma in Umbria e nelle Marche.

A partire dall'inizio di settembre 1997 e sino all'aprile 1998 una serie di eventi sismici ha interessato il territorio umbro-marchigiano, con epicentro tra Gualdo Tadino e Norcia, per un totale di 5.000 scosse, con una di maggiore intensità (magnitudo 6.0) il 26 settembre 1997 e repliche molto forti tra il 7 e il 14 ottobre 1997 e poi tra il 26 marzo e il 4 aprile 1998.

Per la loro durata e per l'estensione sul territorio questi eventi hanno avuto gravi ripercussioni sul tessuto ambientale dell'Umbria e delle Marche, con danni molto rilevanti al patrimonio architettonico e storico artistico³⁷. E al tempo stesso hanno creato problematiche non indifferenti nel coordinamento degli interventi e nelle operazioni di recupero.

A ciò intese far fronte l'istituzione — già il 28.9.1997 con ordinanza n. 2668 del ministro dell'interno — di un Ufficio del commissario delegato per il patrimonio storico

³⁶ Si giungerebbe così ad un totale di 15.532 mln con un massa spendibile di 21.012 mln, dovuta alla presenza di una grande quantità di residui; ma i pagamenti totali si limitavano a 8.842 mln con una accresciuta massa residua di 11.239 mln.

³⁷ I danni più gravi — e comunque di maggior impatto psicologico — si sono registrati ad Assisi (nella Basilica superiore), a Nocera Umbra e a Foligno; ma hanno interessato in complesso decine di comuni e migliaia di edifici. Notevoli danni sono stati inoltre rilevati agli immobili sedi di istituti archivistici statali a Perugia, Assisi e Camerino, al patrimonio archivistico comunale ed ecclesiastico e al patrimonio librario.

artistico³⁸, e successivamente (il 17.10.1997) di due uffici di vice commissari per le due regioni, con il compito di coordinamento operativo dei rilevamenti dei danni, programmazione e controllo del pronto intervento, rapporti con gli enti locali, individuazione e adeguamento di strutture per il ricovero dei beni mobili a rischio.

Fu altresì istituita un'apposita unità di crisi per la basilica di S. Francesco cui fu preposto, per il coordinamento tecnico, una figura istituzionale di grande rilievo, il soprintendente per i beni artistici e storici di Firenze, Antonio Paolucci, già ministro per i beni culturali e ambientali.

Con il d.l. 27.10.1997 n. 364, convertito in legge 17.12.1997 n. 434, e con il successivo d.l. 30.1.1998 n. 6, convertito in legge 30.3.1998 n. 61, furono poi disposti interventi urgenti per il rilevamento dei danni al patrimonio culturale e per l'avvio delle attività progettuali per il recupero dei beni danneggiati, con stanziamenti di fondi, autorizzazioni a contrarre mutui, potenziamento del personale anche con assunzioni a tempo determinato, semplificazione dei procedimenti.

In particolare la l. 434/97 riservava 25 mld (sui 220 stanziati in totale) per gli interventi sul patrimonio storico-artistico e prevedeva il passaggio di personale dal Ministero della difesa al Ministero BAC. La successiva legge 61/98, nel disporre ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate e di altre zone colpite da eventi calamitosi, autorizzava, per gli interventi sui beni culturali, la stipulazione di mutui ventennali (per il periodo 1999-2018) nel limite di impegno annuo di 15 mld; nonché il potenziamento delle soprintendenze interessate con l'assunzione di personale tecnico e amministrativo a tempo determinato, per un periodo massimo di tre anni.

Ulteriori assegnazioni per 27 mld sono state stabilite con il d.l. 11.6.1998 n. 180, convertito in legge 3.8.1998 n. 267, che prevede anche 3 mld a favore del patrimonio storico-artistico delle zone della Campania colpite dai disastri franosi del maggio 1998.

Per il rilevamento dei danni sono stati costituiti centri operativi misti con squadre di sopralluogo del Nucleo operativo patrimonio storico artistico (NOPST), composte di tecnici del Gruppo nazionale difesa terremoti, dei vigili del fuoco e delle soprintendenze competenti del Ministero nonché di funzionari comunali.

Un documento su "Primi indirizzi per i progetti di pronto intervento" è stato redatto a cura del Comitato nazionale per la prevenzione del patrimonio culturale dal rischio sismico; mentre l'Istituto centrale del restauro ha avviato la produzione di cartografie tematiche delle aree interessate e altre iniziative di supporto all'attività di rilevamento e gestione dei dati nell'ambito del sistema informativo territoriale Carta del rischio.

Al rilevamento sul territorio (concluso il 30.5.1998) si sono affiancate le attività di pronto intervento, di messa in sicurezza degli edifici e di recupero e protezione delle opere d'arte mobili in locali idonei. E sono state avviate le procedure di restauro dei beni monumentali, secondo rigorosi indicatori di priorità.

Secondo i dati forniti dall'amministrazione, gli edifici monumentali danneggiati sarebbero stati 4.633 (2.317 nelle Marche e 2.316 in Umbria), di cui 2.084 risultati inagibili (1.266 nelle Marche e 818 in Umbria). Una stima non definitiva dei danni

³⁸ A tale incarico - con ord. n. 2669 del 1.10.1997 - fu designato il d.g. per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici, con un provvedimento di oggettiva funzionalità, per l'evidente sinergia e per le interrelazioni tra le due funzioni.

quantifica in 3.193 mld gli interventi strutturali necessari (con aumento stimato del 30% per "miglioramento sismico" in 958 mld) e in 415 mld quelli per i beni mobili.

I fondi messi a disposizione del commissario delegato dal Ministero dell'interno nella prima e seconda fase dell'emergenza sono stati in totale 68 mld. Il Ministero ha inoltre provveduto alla stipula di mutui per finanziare la fase di recupero - ai sensi dell'art. 8 cc. 4 e 7 della legge 61/98 - per 111.700 mln con la BEI (in data 31.7.1998) e per 74.470 mln con il Fondo sviluppo sociale (in data 8.9.1998).

Gli interventi effettuati nella lunga fase dell'emergenza o comunque già disposti o avviati hanno comportato una spesa di 27.235 mln per le Marche e di 32.564 mln per l'Umbria; ed hanno riguardato beni architettonici e storico artistici per 31.317 mln, beni archeologici per 763 mln, sgombero d'opere d'arte e altro per 27.719 mln.

I programmi di recupero formulati d'intesa con le due Regioni interessate sono basati essenzialmente sui "Piani di ripristino, recupero e restauro del patrimonio culturale danneggiato dalla crisi sismica" previsti dall'art. 8 della legge 61/98, integrati dal "Piano stralcio Giubileo-Terremoto", predisposto per riparare i danni provocati dalla crisi sismica a 23 complessi monumentali dell'Umbria già inseriti nel piano delle opere per la celebrazione del Grande Giubileo del 2000 in località fuori del Lazio.

I piani attuativi selezionano, secondo priorità prestabilite, il patrimonio culturale in accertamento, consentendo la piena utilizzazione delle risorse disponibili. Il piano attuativo per la Regione Marche, firmato il 4.2.1999, prevede interventi per il recupero e il restauro di oltre 300 edifici, da aggiungersi agli oltre 140 interventi di salvaguardia già posti in essere dalla Soprintendenza sulla base di un primo piano stralcio finanziario; e prevede, per la ricostruzione, risorse per 70 mld dal Ministero BAC e per 140 mld dalla Regione, dai fondi dell'U.E. (ob. 5b). Per l'Umbria, il piano stralcio 1998 per interventi urgenti e indifferibili, approvato con delibera della G.R. del 25.9.1998, comprende 79 interventi da finanziare con risorse dell'U.E. (ob.5b), per 80.000 mln e 99 interventi a carico del Ministero BAC per 79.996 mln, con un elenco aggiuntivo di interventi finanziabili con eventuali fondi di riserva, per 52.245 mln.

Per la ricerca scientifica e tecnologica sulle condizioni dei beni culturali danneggiati sono state poi stipulate convenzioni con strutture universitarie e di ricerca, quali:

- il Centro interuniversitario di ricerca sulla forma del territorio (CIRTER) e l'Università degli studi di Perugia;
- l'Università degli studi "La Sapienza" di Roma, Scuola di specializzazione in storia dell'arte medievale e moderna e Facoltà di lettere, Istituto di storia dell'arte;
- l'Università degli studi della Tuscia in Viterbo, cattedra di storia dell'arte bizantina della Facoltà di conservazione dei beni culturali;
- l'Università degli studi di Firenze, Dipartimento di scienze della terra e il Dipartimento della protezione civile della PCM.

E' stato sottoscritto inoltre un accordo di programma - con la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento dei servizi tecnici, Servizio sismico nazionale; la Regione Umbria, Assessorato all'urbanistica; i comuni di Preci e di Sellano - , per "promuovere uno studio interdisciplinare per individuare meccanismi di danneggiamento e criteri di recupero nei due centri minori di Montesanto di Sellano e Roccanolfi di Preci nel territorio umbro".

Accordi specifici sono stati poi firmati con il S. Convento di S. Francesco per una mostra itinerante sugli Splendori di Assisi e (in collaborazione con la RAI) per la realizzazione di filmati sugli interventi di restauro; mentre altre iniziative sono state adottate per favorire liberalità e sponsorizzazioni in favore dell'opera di restauro.

Nell'autunno del 1997 i movimenti tellurici in Umbria e nelle Marche hanno richiamato a lungo l'attenzione generale, per l'eccezionale susseguirsi delle repliche e per la vastità dell'area interessata. Ma nella primavera precedente altri eventi calamitosi avevano provocato danni assai gravi e commosso l'opinione pubblica nazionale: l'incendio della Cappella Guarini (che ospita la S. Sindone) e del Palazzo reale di Torino in aprile; la grande frana di Sarno, in Campania, in maggio. A seguito dell'incendio di Torino — che riproponeva ancora una volta gli scenari degli incendi dell'ottobre 1991 al Teatro Petruzzelli di Bari e del gennaio 1996 al Teatro La Fenice di Venezia — erano state emanate due direttive ministeriali: la prima (del 16.4.1997) in materia di progettazione, con previsione prioritaria al ricorso a professionisti esterni in considerazione della peculiare tipologia degli interventi sui beni culturali e delle esigenze di tempestività per la migliore utilizzazione delle risorse finanziarie; l'altra (del 17.4.1997) in materia di sicurezza dei beni culturali negli istituti e nei cantieri, nel rispetto del piano delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori, di cui alla legge 19.3.1990 n. 55.

Con successivo d.l. 6.5.1997 n. 117 convertito in legge 1.7.1997 n. 203, per interventi straordinari di potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale, che prevedeva tra l'altro l'adozione di un piano straordinario e l'istituzione di un Servizio tecnico per la sicurezza alle dirette dipendenze del ministro, sono state autorizzate operazioni finanziarie per 20 mld annui, per un periodo massimo di 10 anni; mentre ulteriori oneri per 22 mld nel 1997 e 1 miliardo annuo a partire dal 1998 sono stati autorizzati con copertura a carico in parte della quota 8 per mille dell'IRPEF, in parte degli introiti dei biglietti d'ingresso dei musei.

Con la legge 15.12.1998 n. 444 (Nuove disposizioni per favorire la riapertura di immobili adibiti a teatro e per attività culturali) è stato infine previsto un ampio programma straordinario di restauro, ristrutturazione e adeguamento funzionale, con interventi, tra l'altro, per il Teatro Petruzzelli di Bari.

Queste misure, se hanno consentito un più ampio impegno operativo nei confronti degli edifici monumentali e del patrimonio a rischio, non hanno potuto tuttavia impedire il ripetersi di eventi calamitosi anche di origine dolosa, come quelli di recente verificatisi — per fortuna senza gravi conseguenze — alla reggia di Caserta.

6.5. Sicurezza e tutela del patrimonio artistico.

Le condizioni della sicurezza delle opere d'arte rimangono incerte per la persistenza dell'aggressione delinquenziale, per la precarietà o l'assenza di validi sistemi di difesa, oltre che per le illecite esportazioni da parte degli stessi proprietari.

Secondo i dati più aggiornati, dal 1.1 al 31.12.1998 risultano denunciati 2.032 furti (erano stati 2.120 in tutto il 1997), con l'asportazione di 24.505 oggetti (23.513 nel 1997), di cui 152 da musei, 516 da enti pubblici e privati, 6.280 da chiese e 17.557 da private abitazioni. Le regioni più colpite risultano Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania; le meno colpite Val d'Aosta, Sardegna, Molise, Trentino-Alto Adige. Il

problema più grave è sempre quello delle chiese che, non disponendo di sufficienti misure di sicurezza, costituiscono l'obiettivo privilegiato delle iniziative criminose.

Negli ultimi sei anni, dal 1.1.1993 al 31.12.1998, i furti denunciati sono stati in totale 12.651, tra cui 4.307 a danno di chiese e 7.459 a danno di privati.

Gli oggetti asportati sono stati complessivamente 187.738, con una sensibile riduzione tuttavia negli ultimi due anni: da 34.960 pezzi nel 1993, a 35.422 nel 1996, a 23.513 nel 1997, a 24.505 nel 1998.

Va tuttavia segnalato il "salto di qualità" verificatosi nelle tipologie degli attacchi al patrimonio artistico con le serie di atti vandalici (danneggiamenti a statue, dipinti, monumenti, incendi dolosi) e soprattutto con la rapina a mano armata compiuta alla Galleria d'arte moderna di Roma la sera del 19 maggio 1998, un'operazione che — pur conclusasi rapidamente con il recupero delle opere rubate — propone in termini del tutto nuovi il problema della sicurezza dei musei e dei luoghi espositivi.

L'impegno delle forze dell'ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di finanza) ha comunque consentito recuperi significativi sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Nel 1998 gli oggetti recuperati sono stati 24.119 - dei quali 13.037 reperti archeologici provenienti da scavi abusivi - per un valore stimato di 194.220 mln. Sono state inoltre sequestrate 10.463 opere d'arte falsificate e sono state denunciate 911 persone di cui 766 a piede libero e 145 in stato di arresto (erano state 493 nel 1997, di cui 113 arrestati).

Significativo anche l'impegno per riportare in Italia dall'estero quanto illecitamente esportato o trafugato, attraverso le commissioni rogatorie internazionali (46 in totale, tra cui 10 in Svizzera, 9 in Gran Bretagna 8 negli Stati Uniti, 7 in Germania).

A questo proposito va ricordato che la struttura operativa del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio artistico (TPA), istituita con d.m. 5.3.1992 quale organo deputato alla tutela e al recupero dei beni culturali, in sostituzione del Nucleo Carabinieri TPA già operante sin dal 1969, è stata potenziata con d.m. 4.11.1996, che ha istituito nuclei distaccati presso le sedi periferiche del Ministero — a Milano (Monza), Venezia, Bologna, Firenze, Napoli e Bari — e della Regione Sicilia in Palermo.

In stretta collaborazione con il Comando Carabinieri TPA continua ad operare il Servizio tecnico per la ricognizione patrimoniale, istituito presso l'UCBAAAS, il quale prosegue nell'attività di ricognizione e schedatura delle opere d'arte in deposito esterno presso sedi istituzionali, e trasmette periodicamente al Comando stesso i dati relativi alle opere disperse, distrutte o rubate.

Ministero dell'Ambiente

Sommario: Sintesi e conclusioni

1. Quadro di riferimento programmatico; 1.1 Programmazione 1998-2000; 1.2 Direttive.

2. Aspetti finanziari della gestione - Dati complessivi; 2.1 Massa Impegnabile e Impegni; 2.2 Massa spendibile e pagamenti; 2.3 Residui; 2.4 Economie; 2.5 Spesa globale COFOG.

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità; 3.1 Funzioni-obiettivo "difesa civile"; 3.2 Funzione-obiettivo "Trattamento dei rifiuti"; 3.3 Funzione-obiettivo "Trattamento Acque reflue"; 3.4 Funzione-obiettivo "Riduzione dell'inquinamento"; 3.5 Funzione-obiettivo "Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici"; 3.5.1 Parchi e riserve naturali; 3.5.2 Difesa del mare; 3.6 Funzione-obiettivo "Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente"; 3.7 Funzione-obiettivo "Protezione dell'Ambiente non altrimenti classificabile; 3.7.1 Dati finanziari; 3.7.1.1 NOE; 3.7.2 VIA; 3.7.3 Cave e torbiere; 3.7.4 Danno ambientale e difesa del suolo"; 3.7.5 Programma INFEA; 3.7.6 SINA; 3.8 ANPA.

4. Convenzioni e contratti.

5. Organizzazione; 5.1 Personale.

Sintesi e conclusioni

L'analisi complessiva delle attività finalizzate alla salvaguardia dell'ambiente non può prescindere dalla valutazione di due elementi concorrenti: il primo - che ha una portata anche sovranazionale - fa riferimento alle ricadute sul territorio degli interventi diretti alla tutela dell'ambiente che, soprattutto per quanto si riferisce alla tutela dagli inquinamenti atmosferici e delle acque, può sopravanzare le aree nazionali; il secondo, invece, sostanzialmente di natura normativa, ha riguardo alla pluralità dei soggetti titolari di potestà sulla materia, spesso portatori di interessi non convergenti, che devono comunque cooperare per il conseguimento degli obiettivi dati.

Tali caratteristiche giustificano sia pure in parte le difficoltà di avvio degli interventi di tutela ambientale, riscontrate anche nel corso del 1998 relativamente all'attuazione del Programma Stralcio di Tutela ambientale di cui all'art. 7 della legge n. 344/97, e condizionano ancora la conclusione di una lunga serie di programmi e interventi che risalgono alla fine degli anni '80 - primi anni 90, quali il risanamento delle aree a rischio (Lambro-Olona-Seveso; della Laguna Veneta; delle aree industriali in Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna, Liguria, Veneto per citare le maggiori).

Tra le cause più ricorrenti dei ritardi, soprattutto nei primi anni successivi all'istituzione del Ministero, possono essere citati la legislazione dettata dalle emergenze e non sufficientemente supportata da un'adeguata programmazione; l'impreparazione tecnica delle Regioni e degli Enti locali non in grado di selezionare e formulare adeguatamente i progetti di competenza da sottoporre alle valutazioni dell'Amministrazione centrale; le procedure di concertazione tra Amministrazioni centrali, e tra queste e le Amministrazioni decentrate, eccessivamente complesse; l'assenza di controlli tempestivi da parte dell'Amministrazione centrale e di coordinamenti intersoggettivi e interorganici.