

5.2 Le funzioni-obiettivo non corrispondono allo schema adottato dalla Corte, d'intesa con l'Amministrazione, per la Relazione sul bilancio 1997, schema che era articolato in cinque funzioni-obiettivo⁷, a loro volta strutturate in microfunzioni, esplicative dell'attività e delle finalità dei diversi settori del Ministero, ponendo l'accento sulla individuazione delle effettive politiche settoriali, mediante la focalizzazione sui dati contabili delle funzioni espressive delle finalità proprie dell'attività dell'Amministrazione.

I documenti contabili del MBAC per il 1999, elaborati secondo le classificazioni COFOG presentano le due principali funzioni-obiettivo già indicate: "5. Protezione dell'ambiente" e "8. Attività ricreative, culturali e religiose", entrambe articolate in funzioni di secondo livello: "5.4. Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici" e "5.5. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente" (per la F.O. 5) e "8.1 Servizi sportivi e ricreativi"; "8.2. Servizi culturali", "8.3. Servizi radiotelevisivi e di editoria" e "8.5. Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e religiose" (per la F.O. 8). Le funzioni di terzo livello, a loro volta, in parte rispecchiano la logica dell'identificazione dei beni da tutelare, in parte rispondono alla voce "Oneri indivisibili e non altrimenti classificabili".

Tale impostazione è elaborata secondo una logica che rappresenta i dati contabili secondo un criterio trasversale, divergendo dalla diretta espressione dei compiti istituzionali delle singole Amministrazioni che era stato l'obiettivo perseguito dalla Corte nella classificazione sperimentale presentata per il 1995 e negli anni seguenti mediante le microfunzioni. Essa non risulta significativa per l'Amministrazione dei beni e delle attività culturali anche nelle sue articolazioni. Oltre tutto, l'esame dell'applicazione che ne viene data nei documenti contabili del MBAC fa emergere soluzioni non corrette con la conseguenza che le informazioni rese dai dati sono fuorvianti. Si omettono, pertanto, le consuete analisi e raffronti, limitandosi a richiamare l'attenzione su alcuni dati di sintesi.

Ad esempio, si veda quanto avviene per le spese correnti e in conto capitale: lo stesso oggetto di spesa è classificato in termini opposti, capitoli 2035 e 7607, recanti, rispettivamente, come denominazione:

2035 - Spese per la custodia, la manutenzione, la conservazione, il restauro e la valorizzazione dei beni architettonici, archeologici, artistici e storici ivi comprese quelle per l'occupazione di immobili per scavi archeologici, per le ricerche subacquee per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori, per la compilazione, stampa e diffusione di pubblicazioni, per il censimento, l'inventariazione e la catalogazione, per i servizi aerofotografici, per l'acquisto e la manutenzione di macchine, attrezzi vari, attrezzature antifurto e antincendio, per le attività museali, di promozione culturale e didattica, per l'allestimento e l'organizzazione di mostre e di altre manifestazioni in Italia e all'estero, per la partecipazione italiana a mostre internazionali, per le missioni in Italia e all'estero, per viaggi di studio e soggiorno in Italia di esperti stranieri, per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni.

⁷ 1. Indirizzo politico-amministrativo; 2. Programmazione di settore; 3. Tutela e conservazione; 4. Valorizzazione; 5. Servizi generali.

7607 – Spese per la manutenzione, il recupero, la conservazione, il restauro e la tutela del patrimonio bibliografico nazionale.

I macroaggregati, le unità previsionali di base, le unità di voto comprendono spese con oggetti eterogenei. Ad esempio, spese di natura strumentale e spese finali: il capitolo 2035 collocato tra le spese di funzionamento, mentre esso reca una spesa finale⁸.

5.3 Si è detto del tenore di significatività delle classificazioni COFOG di I livello, quelle di II e III coincidono e prevedono, come già si è detto, servizi sportivi e ricreativi; servizi culturali; servizi radiotelevisivi ed editoria; ricerca e sviluppo; attività non classificabili.

Esse consentono di conoscere le destinazioni di spesa per i settori dello sport, dell'editoria, e globalmente per gli altri settori dell'Amministrazione, genericamente indicati come servizi culturali. Al IV livello le funzioni obiettivo prevedono per i servizi culturali la seguente scomposizione: tutela e conservazione; valorizzazione e promozione (per le diverse tipologie di beni culturali di proprietà statale); opere a tutela nelle aree depresse e per calamità; indirizzo promozione e sostegno dello spettacolo e di istituzioni culturali; contributi ed interventi per tutela, valorizzazione e conservazione dei beni culturali non statali; contributi ad enti ed istituzioni culturali.

Le scelte effettuate in ordine alle voci individuate lasciano perplessi poiché evidenziano immediate incongruenze.

La distinzione tra tutela e conservazione da un lato e valorizzazione e promozione dell'altro è prevista esclusivamente per i beni statali. Ciò comporta che, sotto il profilo funzionale e considerando il campo d'azione globale dell'Amministrazione, la significatività della distinzione viene vanificata, perché la pregnanza del suo significato non risiede nella natura giuridica del soggetto cui il bene appartiene.

Altrettanto avviene per la distinzione operata per tipologie di beni (archeologici, storico-artistici, etc.) limitata ai beni statali, mentre la voce contributi non è messa in rapporto a funzioni.

⁸ A tale proposito è stato condotto un approfondimento concernente le spese che risultano classificate come categoria economica semplificata – funzionamento. Si è accertato che su un totale pari a circa 1.735 mld le spese espresse da 18 capitoli debbono invece ritenersi riferentisi ad attività istituzionali per complessivi 77 mld circa, cioè per oltre il 4%. Ne consegue che le spese effettivamente pertinenti al funzionamento si riducono a circa 1.658 mld, risultandone correlativamente diminuita l'incidenza percentuale sul totale della spesa del Ministero al 36% rispetto a quella espressa dalla attuale classificazione pari a circa il 38%. I capitoli che si ritengono non pertinenti al funzionamento sono: 1069, 1118, 1535, 1539, 1540, 1546, 1610, 2035, 2043, 3035, 3039, 3050, 4050, 6033, 6034, 6035, 6036, 6037.

TABELLA 2

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo	impegni totali su m.i.	%	pagamenti totali	%	residui totali F+C al 31/12	%
1 Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4 Affari economici	48	1,0	47	1,1	12	0,3
5 Tutela dell'ambiente	22	0,5	19	0,4	70	1,9
8 Attività ricreative, culturali e religiose	4.519	98,5	4.340	98,5	3.615	97,8
<i>Sport *</i>	414	9,0	165	3,7	1.361	36,8
<i>Beni culturali statali **</i>	2.567	55,9	2.562	58,1	1.387	37,5
<i>Beni culturali non statali ***</i>	235	5,1	237	5,4	278	7,5
<i>Contributi a enti ****</i>	126	2,7	110	2,5	38	1,0
<i>Aree depresse e calamità °</i>	93	2,0	165	3,8	33	0,9
<i>Spettacolo °°</i>	1.003	21,9	1.056	24,0	173	4,7
<i>Servizi radio-tv e editoria °°°</i>	10	0,2	8	0,2	24	0,6
<i>Ricerca °°°°</i>	27	0,6	23	0,5	10	0,3
<i>(tot dettaglio 8)</i>	4.474	97,5	4.325	98,1	3.303	89,3
<i>(differenziale) °°</i>	45	1,0	14	0,3	312	8,4
10 Protezione sociale	1	0,0	2	0,0	0	0,0
Totale	4.589	100,0	4.407	100,0	3.697	100,0

* comprende la F.O. 8.1

** comprende le F.O. 8.2.1.1, 8.2.1.2, 8.2.1.3, 8.2.1.5, 8.2.1.6, 8.2.1.8, 8.2.1.9, 8.2.1.10, 8.2.1.11 e 8.2.1.12

*** comprende le F.O. 8.2.1.4 e 8.2.1.7

**** comprende la F.O. 8.2.1.13

° comprende le F.O. 8.2.1.15 e 8.2.1.16

°° comprende la F.O. 8.2.1.17

°°° comprende la F.O. 8.3

°°°° comprende la F.O. 8.5

°°°°° comprende le F.O. 8.2.1.19 e 8.6.1.1.

5.4 Il prospetto espone l'andamento della gestione secondo i consueti parametri contabili relativamente alle funzioni obiettivo istituzionali del Ministero. Esso consente di cogliere, oltre gli esiti finanziari della gestione, anche la consistenza finanziaria delle risorse attribuite a ciascuna funzione obiettivo. Se ne ricava che il settore beni culturali assorbe risorse per circa il 65%, quello dello spettacolo per circa il 22 % e quello dello sport per il 9%.

Per permettere di conoscere in termini più mirati e diretti le effettive destinazioni di spesa che sono riunite nella COFOG⁹ 8 e di rilevarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa, il prospetto è stato redatto secondo modalità di più significativo dettaglio. E' così possibile constatare che il più consistente volume di risorse è devoluto alla conservazione e valorizzazione dei beni culturali di proprietà statale delle diverse tipologie: il 56% degli impegni (2.567 mld) ed il 58% dei pagamenti (2.562 mld), mentre i beni non statali richiamano solo circa il 5% della spesa in termini di impegni (235 mld) e di pagamenti (237 mld). Questi valori, per una corretta valutazione, debbono essere messi in rapporto con

⁹ Classification of the functions of Government (OCSE) – vedi Corte dei conti – Quaderni di documentazione n. 2/2000.

l'oggettiva consistenza dei due complessi di beni. Il sostegno alle istituzioni culturali impegna circa il 2,7% della spesa (126 mld). Nella scala dei volumi di spesa segue il settore dello spettacolo che impegna risorse per il 22% (1.003 mld) ed eroga pagamenti per il 24,1% (1.056 mld).

Il finanziamento delle attività sportive a carico diretto dello Stato è pari al 9% (414 mld) degli impegni e si traduce in effettiva erogazione nel limite del 3,7% (165 mld).

5.5 Lo stato di previsione della spesa del MBAC ed il rendiconto per il 1999 - articolati per centri di responsabilità e per U.P.B. - presentano 40 unità di voto¹⁰ (dieci in più delle 30 previste dal d.lgs. n. 279/97) attribuite rispettivamente, come segue ai sette centri di responsabilità: 2 al Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (GAB), 7 alla Direzione generale per gli affari amministrativi e del personale (DAG), 9 all'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE), 6 all'U.C. per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS), 7 all'U.C. per i beni archivistici (UCBA), 4 all'U.C. per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP), 5 al centro di responsabilità spettacolo-sport.

Come e ancor più che per il 1998, la individuazione delle unità previsionali di base in rapporto ai centri 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 112 nello stato di previsione per il 1997 e di 226 nel 1998 è passato ora a 382 anche a seguito dell'acquisizione delle risorse del settore spettacolo - sport provenienti dalla PCM.

La moltiplicazione dei capitoli del bilancio gestionale non sembra rispondere alle esigenze - pur rivendicate - di una maggiore flessibilità e articolazione dei flussi di spesa. Sembrerebbe invece preferibile una revisione e un accorpamento dei capitoli nel senso della creazione di più ampie unità omogenee di spesa, nella linea di un processo di semplificazione della gestione già avviato per il Ministero negli anni '80 (ad es. con i capitoli 1534, 2035, 3035).

Il trasferimento delle spese relative al personale e agli interventi di carattere generale (ivi comprese quelle per l'espletamento dei concorsi di assunzione) nei nuovi capitoli assegnati ai diversi centri di responsabilità, ha già creato problemi di gestione tra la DAG e gli Uffici Centrali, in quanto, a norma dell'art. 3, comma 3 del d. lgs. n. 279/97, tale inserimento implica la responsabilità gestionale del centro di responsabilità cui sono attribuiti i fondi.

Di conseguenza, in assenza di strutture settoriali adeguate ai nuovi notevoli carichi di lavoro, il Ministro di concerto con il Ministro del tesoro, con decreto 8 gennaio 1999 (a norma dell'art. 4 del d. lgs. n. 279/97), ha provveduto ad affidare alla DAG, come già avvenuto per gli esercizi finanziari precedenti, la gestione unificata delle spese a carattere strumentale relative ai capitoli interessati.

Nelle previsioni per centri di responsabilità l'UCBAAAS continua a rappresentare il maggiore agglomerato di spesa del Ministero, con stanziamenti di competenza per 2.060 mld., pari al 44,74% del totale, (contro il 63,94% e 1.921 mld nel 1998)¹¹. Segue il centro di responsabilità spettacolo e sport con 1.439 mld, pari al 31,24% (31,13% e 1.291 mld nel 1998). Agli altri cinque centri di responsabilità va in complesso il 24,02% degli stanziamenti: 471 mld (10,24%) all'UCBLE; 356 mld (7,73%) all'UCBA; 245 mld (5,32%) alla DAG; 16 mld (0,34%) all'UCBAP; 18 mld (0,39%) al GAB.

¹⁰ Articolazione delle unità previsionali di base (U.P.B.) sottoposta alla decisione parlamentare.

¹¹ Occorre tener presente che lo stato di previsione della spesa e il rendiconto 1998 del MBAC non comprendevano le dotazioni finanziarie pertinenti allo spettacolo e allo sport, presenti nei documenti contabili della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.6 Quadro delle entrate.

Il rendiconto delle entrate contiene dieci capitoli relativi ai proventi prodotti dai servizi pertinenti all'Amministrazione per i beni e le attività culturali. Per facilitare la lettura degli esiti della gestione essi sono stati riuniti nel seguente prospetto.

TABELLA 3
(in milioni)

Capitolo	Denominazione	Versamenti totali				variazione percentuale 1998/1999
		1998	% sul tot.	1999	% sul tot.	
2281	Tassa progressiva per l'esportazione definitiva e incameramento tassa a titolo cauzionale per l'esportazione temporanea dall'Italia, di cose di interesse artistico o storico, escluse le opere di artisti viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni	257	0,17	0	0,00	-100,00
2282	Proventi delle indennità dovute per trasgressioni alle norme sulla protezione delle bellezze naturali	104	0,07	12	0,01	-88,94
2283	Recupero delle spese anticipate per demolizioni d'ufficio di opere abusive costruite in zone vincolate ai sensi della legge 29.6.1939, n. 1497	0	0,00	0	0,00	0,00
2580	Proventi diversi di servizi pubblici amministrati dal ministero BAC	15	0,01	0	0,00	-99,33
2584	Somme da introitare ai fini della riassegnazione al ministero BAC	147.808	97,00	140.385	96,52	-5,02
art.1	Introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato	113.663	74,59	95.847	65,90	-15,67
art.2	Quota del 2% - maggiorata del 5% - dovuta da amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nonché da regioni, province e comuni e da tutti gli altri enti pubblici che non hanno provveduto a destinare all'abbellimento artistico nelle costruzioni e ricostruzioni di edifici pubblici la stessa quota del 2% della spesa totale prevista nel progetto	803	0,53	841	0,58	4,73
art.3	Canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento istituiti presso musei, biblioteche e archivi di Stato	11.166	7,33	16.013	11,01	43,41
art.4	Somme versate da enti e privati per scopo determinato rientrante nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti	21.146	13,88	27.565	18,95	30,36
art.5	Somme anticipate per le spese da sostenere per il funzionamento delle commissioni previste dalla legge 1.6.1939, n. 1089 e dall'art. 15 della legge 29.6.1939, n. 1497	8	0,01	0	0,00	-100,00
art.6	Somme relative a erogazioni liberali versate da soggetti privati, italiani e stranieri, comprese le associazioni ed i comitati, per la partecipazione alla realizzazione delle attività culturali dello Stato o di quelle di cui lo Stato concorre finanziariamente, da destinare a favore del fondo per le iniziative e le attività culturali di cui al comma 5, art. 2, della legge 8.10.1997, n. 352	1	0,00	11	0,01	685,71

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo	Denominazione	Versamenti totali				variazione percentuale 1998/1999
		1998	% sul tot.	1999	% sul tot.	
art. 7	Somme versate da enti e privati, a titolo di contributo, da destinare al restauro dei beni culturali nei territori delle regioni Marche e Umbria interessate dalla crisi sismica iniziata il 26.9.1997	1.021	0,67	107	0,07	-89,52
2931	Proventi derivanti da servizi resi dalla amministrazione statale delle antichità e belle arti	58	0,04	60	0,04	3,99
3290	Interessi dovute su crediti del ministero BAC	23	0,02	0	0,00	-100,00
3680	Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero BAC	4.126	2,71	5.006	3,44	21,32
3682	Somme dovute dai contraenti con l'amministrazione dello Stato per spese di copia, stampa, carta bollata e le altre spese inerenti ai relativi comparti	42	0,03	43	0,03	3,37
3995	Tassa a titolo cauzionale per l'esportazione temporanea dall'Italia, di cose di interesse artistico e storico	3	0,00	0	0,00	-100,00
Totale		152.377	100,00	145.445	100,00	-4,55

Le entrate, espresse in termini di versamenti effettivamente introitati al bilancio dello Stato, sono state circa 152 mld nel 1998 e circa 145 mld nel 1999 con una diminuzione di circa 7 mld in valore assoluto e di oltre il 4%.

Circa il 96% dei versamenti, pari nel 1999 a 140 mld, si riferisce al capitolo 2584, che comprende 7 articoli. Quelli che esprimono il maggior volume di entrate concernono il n. 1 "proventi della vendita dei biglietti di ingresso nei musei" 96 mld, che reca un decremento di circa il 16% rispetto al 1998; il n. 4 "somme versate dai privati per scopo determinato" 27 mld, che segna un incremento di oltre il 30%; il n. 3 "somme derivanti dai servizi aggiuntivi affidati in concessione nei musei" 16 mld, questi proventi risultano elevati di circa il 43%; il n. 6 "erogazioni liberali" 11 mld.

Il totale delle entrate ha rappresentato circa il 3% degli stanziamenti definitivi di competenza nel 1999, segnando un decremento rispetto al 1998, anno nel quale la percentuale era stata del 5,3%. Occorre però considerare che nel 1999 le entrate acquisite si rapportano ad una entità della dotazione di competenza notevolmente accresciuta in conseguenza dell'ampliamento delle competenze del Ministero.

Se sono queste le risultanze del rendiconto, occorre però tener presente una circostanza che ne modifica sostanzialmente i termini. Infatti, la diminuzione del volume complessivo delle entrate, da riferirsi essenzialmente agli introiti della vendita dei biglietti di ingresso agli istituti di antichità e d'arte (capitolo 2584 - articolo 1), che rispetto al 1998 appaiono ridotti di circa 18 mld, non corrisponde all'effettiva entità delle somme riscosse dal MBAC. Gli introiti dei biglietti di ingresso dell'area archeologica degli Scavi di Pompei, in seguito all'acquisizione dell'autonomia amministrativa da parte della Soprintendenza, sono trattenuti nella cassa della stessa - quali entrate proprie - e non più versati allo Stato. Da accertamenti condotti presso l'Amministrazione risulta che la Soprintendenza di Pompei ha riscosso nel 1999 18,382 mld.

Per determinare l'effettivo volume delle entrate tale somma deve quindi essere aggiunta agli introiti del capitolo 2584, elevando il totale a 114,229 mld.

Ne deriva che il decremento segnalato dal rendiconto, se sotto il profilo contabile è corretto, non corrisponde a quanto si è effettivamente verificato. Infatti, il totale degli introiti 114,229 mld rispetto al dato omologo del 1998 esprime un lieve incremento, pari a 566 milioni in valore assoluto ed allo 0,5% in percentuale. Per completezza si rileva che la Soprintendenza di Pompei nel 1999 ha parimenti acquisito direttamente al proprio bilancio circa 191 milioni

provenienti da erogazioni liberali, che quindi non sono iscritte tra le entrate del capitolo 2584 articolo 6.

Altro aspetto da considerare riguarda le misure volte a incentivare le liberalità dei privati a favore della tutela dei beni culturali. La legislazione fiscale¹² concede detrazioni sul volume delle imposte dovute da parte degli autori delle liberalità. Ai fini di riscontro le stesse norme pongono al MBAC l'onere di comunicare entro il 31 marzo di ciascun anno al Ministero delle finanze l'elenco nominativo dei soggetti erogatori nonché l'ammontare delle erogazioni effettuate entro il 31 dicembre dell'anno precedente.

Il Ministero non documenta che tale adempimento sia stato assolto.

6. Problematiche aperte.

L'Amministrazione per i beni e le attività culturali sta vivendo in questi ultimi anni una fase di consolidamento e di espansione dei propri campi di attività. E' una fase, cui necessariamente si accompagna una diversa configurazione del disegno organizzativo che finora ha trovato prevalente espressione nell'amministrazione centrale. Nel complesso viene dimostrata una apprezzabile vitalità attestata dal crescere dell'attenzione del pubblico anche internazionale richiamato dall'elevarsi del livello qualitativo dell'offerta dei servizi e delle formule gestionali innovative: nuovi allestimenti museali, sperimentazione di moduli aziendalistici, nella salvaguardia dei valori culturali, per la conduzione dei complessi di beni aventi congrui caratteri dimensionali e di fruibilità. Il tutto è adeguatamente documentato nei rapporti informativi curati dalla stessa Amministrazione¹³. Ciò induce ad evitare un'esposizione, sia pur sintetica, delle principali realizzazioni, rinviando alle fonti amministrative e nel contempo consente di concentrare l'attenzione su alcuni aspetti problematici, per i quali la Corte può offrire un contributo di osservazioni, di cui si potrà tener conto per il miglioramento del servizio.

6.1 I mezzi finanziari: una riflessione complessiva.

Si è detto della pluralità di strumenti finanziari che, accanto alla dotazione ordinaria stabilita dalla legge annuale di bilancio, concorrono a costituire la provvista a disposizione del Ministero.

Si è detto anche dell'ampliamento delle disponibilità che essi assicurano, unito a tratti di incertezza derivanti dalle caratteristiche operative dei singoli strumenti. Gli elementi di variabilità riguardano il volume delle risorse e i tempi di effettiva disponibilità, che ovviamente incidono sulla gestione. A ciò dovrebbe avviarsi, tentando di acquisire un maggior grado di sicurezza circa l'entità delle risorse finanziarie in funzione delle quali costruire i programmi di intervento, che comporterebbe la continuità dei flussi finanziari.

In questa prospettiva, è esigenza preliminare la ricostruzione esaustiva dei flussi annuali, che, a prescindere dagli anni di competenza delle risorse, concorrono a determinare la dotazione complessiva.

Il quadro che se ne ricava va messo a raffronto con gli esiti della gestione delle contabilità speciali degli organi periferici¹⁴ e degli ulteriori moduli amministrativi adottati nella gestione degli altri istituti.

¹² Articolo 13 bis lett. h) TUIR d.P.R. 22 dicembre 1996, n. 917 nel testo sostituito dall'articolo 2, comma 10, della legge n. 352/1997.

¹³ MBAC - Bilancio dell'attività 1999, disponibile anche sul sito INTERNET: www.beniculturali.it.

¹⁴ Soprattutto, dopo l'articolo 15, comma 5, del d.l. 30 gennaio 1998, n. 6, convertito, con modificazioni, nella legge 30 marzo 1998, n. 61 che ha stabilito che i fondi che affluiscono alle contabilità speciali sono mantenuti a disposizione dei funzionari delegati fino alla realizzazione degli interventi.

Le risultanze del raffronto evidenzieranno le effettive possibilità operative dell'Amministrazione e gli aspetti sui quali intervenire per elevare l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

6.2 Le procedure di programmazione

La programmazione degli interventi in cui si concreta annualmente l'azione dell'Amministrazione, pur svolgendosi secondo un flusso ordinato da precise scadenze, appare caratterizzata da eccessiva pesantezza e in certa misura limitativa della sfera delle potestà dei dirigenti degli organi periferici.

Il processo di programmazione si snoda nei seguenti passaggi essenziali¹⁵.

Nella fase di preparazione del progetto di bilancio per l'anno successivo e del piano annuale degli interventi ordinari e straordinari (luglio), il Ministro indica ai direttori generali, preposti ai centri di responsabilità, gli obiettivi programmatici generali, sollecitandone le proposte per le dotazioni finanziarie e gli interventi da inserire nei piani annuali di spesa, da redigere sulla base delle richieste degli uffici periferici. Esse sono anche chiamate a fornire gli elementi per l'adozione delle direttive ministeriali sull'attività amministrativa e di gestione.

Per l'anno 1999 il Ministro (nota n. 10550 del 10 luglio 1998) ha formulato anche alcune prime indicazioni in ordine alla scelta dei soggetti affidatari dell'esecuzione degli interventi, alla sollecita utilizzazione delle risorse, una quota delle quali destinata alla preparazione di un pacchetto di progetti prontamente eseguibili - misura volta a rendere più spedita la esecuzione degli interventi in modo che la spesa possa tradursi in effettiva erogazione (pagamenti), evitando l'accumulo dei residui - al monitoraggio degli interventi ed alla sistematica informazione dell'opinione pubblica sulle attività dell'Amministrazione. Sono stati previsti anche gli indicatori per valutare il raggiungimento degli obiettivi.

Di qui, il processo di programmazione si articola a cura di ciascuno dei Direttori generali verso gli organi periferici pertinenti al settore cui è preposto per la raccolta delle segnalazioni degli interventi da inserire nei piani.

Ciascun Direttore generale presenta al Consiglio Nazionale (novembre) lo schema di piano, che, acquisitone il parere, è approvato dal Ministro (dicembre). Intervenuta l'approvazione della legge di bilancio (gennaio), il Ministro assegna ai direttori generali, titolari dei centri di responsabilità, le somme stanziare sulle unità previsionali di base di rispettiva pertinenza. Con altro provvedimento è affidata al direttore generale degli affari generali e amministrativi e del personale la gestione unificata delle spese a carattere strumentale relative alle UPB pertinenti agli altri centri di responsabilità. Entrambi i provvedimenti per il 1999 sono stati adottati in data 8 gennaio.

Le assegnazioni sono finalizzate al raggiungimento degli obiettivi generali posti dalla direttiva n. 10550 del 10 luglio 1998 ed al perseguimento degli specifici obiettivi indicati nei piani di spesa 1999.

Successivo adempimento è costituito dall'assunzione da parte dei direttori generali del formale e globale impegno in bilancio della somma prevista dai piani di spesa. I fondi sono quindi trasferiti sulle contabilità speciali, di cui i dirigenti degli organi periferici sono titolari. I singoli progetti degli interventi e i preventivi di spesa sono dagli stessi approvati nel limite di 2 mld (importo elevato con d.m. 7 maggio 1999). I progetti di importo superiore sono approvati dai direttori generali degli Uffici Centrali. Gli stessi dirigenti, nell'esecuzione dei lavori, assumono le conseguenti obbligazioni giuridiche e presentano il rendiconto al controllo successivo. Ordinariamente, le obbligazioni giuridiche sulle disponibilità fornite sulle contabilità speciali debbono essere assunte entro il 30 giugno, pena la revoca del finanziamento e la diversa utilizzazione dei fondi.

¹⁵ d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805 articoli 32-35; legge 1° marzo 1975, n. 44, d.P.R. 17 maggio 1978, n. 509; d.l. 20 maggio 1993, n. 149 convertito, con modificazioni, in legge 19 luglio 1993, n. 237 articolo 7.

I dirigenti informano gli uffici centrali, inviando copia degli atti adottati e presentando una relazione ogni semestre ed entro un mese dall'ultimazione del singolo progetto.

Per il coordinamento delle operazioni ora descritte gli uffici centrali dell'Amministrazione si sono dotati di apposite strutture.

Con ordine di servizio 7 aprile 1999- ferme restando le competenze amministrative e contabili del Servizio bilancio e programmazione - il direttore generale dell'UCBAAAS ha istituito il Servizio tecnico per la programmazione con i compiti di:

- valutare i progetti preliminari in relazione agli obiettivi programmatici;
- verificare piani e programmi di gestione, accordi e intese di programma;
- assicurare unità di criteri metodologici e di procedure operative per la redazione dei progetti e per l'esecuzione degli interventi;
- assicurare il controllo della programmazione.

Con atto del 14 maggio 1999 il Direttore generale dell'UCBLE ha costituito il consiglio di direzione, composto dai direttori dei principali istituti bibliotecari, con i compiti di proporre:

- a) un programma di sviluppo dei servizi bibliografici e bibliotecari nazionali;
- b) azioni di raccordo e di collaborazione con biblioteche, istituzioni culturali e di ricerca nazionali e di altri paesi e con organismi internazionali.

Con decreto del giugno 1999 il Ministro ha istituito, nell'ambito del Gabinetto, l'unità di coordinamento della programmazione con il compito di assicurare un efficace coordinamento dei programmi di intervento in collegamento con gli Uffici centrali e la Direzione Generale AA.GG.AA. - Personale al fine di ottimizzare l'uso delle risorse disponibili.

Questi compiti si concretano nella fase di programmazione nel coordinamento delle proposte e delle modalità di impiego delle risorse finanziarie; nel rappresentare il Ministero nelle sedi operative di confronto con le altre Amministrazioni; nella individuazione di parametri di valutazione tecnica delle proposte per la piena efficacia degli interventi e nel monitoraggio di quelli avviati.

La precedente descrizione degli aspetti procedurali ed organizzativi della programmazione e dell'esecuzione degli interventi consente qualche osservazione.

Va dato atto all'Amministrazione di un sostanziale rispetto, nella fase propositiva dei piani di azione, del riparto di compiti sotteso dalla distinzione tra sfera dell'autorità politica ed area di esercizio delle funzioni dirigenziali.

Per altro verso, si ricava un'impressione di eccessiva pesantezza determinata dai numerosi passaggi procedurali e di un sostanziale accentramento anche delle singole decisioni di spesa e di allocazione delle risorse. L'esercizio delle funzioni dirigenziali da parte dei dirigenti degli organi periferici risulta notevolmente ristretto. E' auspicabile un incisivo snellimento della complessa fase procedurale che possa contare su un esercizio della funzione centrale di indirizzo contenuta ad aspetti di ordine generale, accompagnato dall'assegnazione delle risorse e dal potenziamento delle attività di monitoraggio e di valutazione degli interventi portati a compimento.

L'osservazione è ulteriormente avvalorata dalla circostanza che alle disponibilità ordinarie che alimentano il programma di interventi base si accompagnano altri strumenti finanziari (c.d. 8 per mille; gioco del Lotto, proventi dei servizi museali aggiuntivi, mutui per la sicurezza e la prevenzione a protezione del patrimonio culturale; fondi comunitari; fondi per le aree depresse, etc.) che danno luogo ad altri piani che debbono integrarsi con il programma base. Ne deriva una situazione gestionale di particolare complessità che l'Amministrazione domina con dispendio di energie amministrative.

Ma ciò che più decisamente richiede un'attenta riconsiderazione della procedura di programmazione ed induce ad una puntuale verifica della consistenza tecnica e della effettiva

eseguità dei progetti è la fragilità che rivelano i piani nella fase di esecuzione degli interventi.

Le indagini condotte dalla Corte in questi ultimi anni fanno emergere alcune anomalie, che nell'insieme debbono essere ricondotte ad una insoddisfacente programmazione.

Una sintetica elencazione contempla l'eccessivo frazionamento dei progetti; frequenti ritardi nell'esecuzione dei lavori, anche per interventi dichiarati urgenti; approssimazione progettuale che provoca varianti; notevoli scostamenti tra importo dei lavori inizialmente previsto e importo definitivo¹⁶.

6.3 Le attività di controllo interno.

Negli anni scorsi il Ministero aveva avviato una attività di rilevazioni statistiche concernenti i propri servizi e la consistenza organizzativa degli organi distribuiti nel territorio. Essa avrebbe dovuto consolidarsi mediante un protocollo d'intesa tra il Ministero stesso, l'ISTAT e le Regioni e le Province autonome. Al momento l'iniziativa non ha avuto seguito.

Tali attività avevano anche supportato le prime iniziative del Servizio di controllo interno, di cui si è riferito nella relazione dello scorso anno. Durante l'anno 1999, anche a causa delle difficoltà incontrate per la carenza di personale e logistiche, sono state elaborate unicamente proposte per la valutazione dei dirigenti.

Attualmente il Servizio non è operativo, né risulta che l'Amministrazione, in attesa di definire il proprio assetto organizzativo con il regolamento di prossima emanazione, abbia avviato lo studio delle soluzioni da adottare per l'attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 286/1999.

7. Il personale.

La relazione sul rendiconto 1998 ha fornito una informazione analitica sulla situazione del personale impiegato dal Ministero.

A distanza di un anno e nell'attuale fase di assestamento organizzativo che caratterizza le strutture ministeriali in seguito all'ampliamento delle competenze, la distribuzione del personale non è significativamente mutata né tra le qualifiche e i profili, né sul territorio. Gli aspetti problematici permangono dunque gli stessi.

Pertanto, il Ministero, in attuazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 80/1998, ha avviato i lavori per la ridefinizione della dotazione di personale, che dovrà tener conto degli uffici da istituire nelle nuove province.

E' auspicabile che questa operazione traduca in termini di fabbisogno di personale gli esiti di una rigorosa rilevazione dei servizi da rendere, negli aspetti qualitativi e quantitativi, in relazione al territorio, considerando la consistenza del patrimonio culturale esistente nelle diverse circoscrizioni e le diverse aree funzionali ormai presenti nelle competenze attribuite al Ministro. Un'attenzione particolare dovrà essere dedicata agli utenti, valutandone l'entità e i caratteri.

In sintesi, la situazione numerica del personale è la seguente.

La dotazione organica, definita dal d.P.C.M. 8 gennaio 1997 in 25.307 unità, è risultata coperta al 31 dicembre 1999 per oltre il 90%: 22.893 presenti. I dirigenti sono stati 225, segnando un indice dello 0,1% sul totale. Risultano in servizio presso il Gabinetto 3 dirigenti generali, che si uniscono ai 6, previsti dalla dotazione organica, preposti agli Uffici Centrali, alla Direzione Generale, all'Archivio Centrale dello Stato.

Le presenze in servizio sono in progressiva riduzione; erano 23.315 nel 1997, 22.963 nel 1998 e sono divenute 22.893 nel 1999. I dirigenti passano da 215 nel 1997 a 211 nel 1998 e

¹⁶ Sezione del controllo - Indagini sugli interventi di manutenzione, recupero e restauro del patrimonio culturale condotti dalle Soprintendenze: anno 1996 - 1997, II collegio delibera n. 49 del 26 ottobre - 4 novembre 1999/ 25 maggio 2000; anno 1998, III collegio delibera 13 giugno 2000.

divengono 225 nel 1999. Gli addetti all'Amministrazione Centrale sono 1.286, risultando il 6% del totale dei presenti.

A queste unità si sono aggiunti nel 1999 i 174 dipendenti del settore spettacolo sport provenienti dalla PCM; essi comprendono 16 dirigenti, di cui 2 dirigenti generali.

Il seguente prospetto espone il raffronto della spesa per il personale negli anni 1998 e 1999, espressa dagli stanziamenti definitivi, gli impegni effettivi e i pagamenti totali. L'incidenza percentuale sul totale della spesa risulta in diminuzione in conseguenza del volume di risorse pervenuto al Ministero per l'acquisizione delle nuove competenze.

anni	stanz. def.	%stanz. def. sul totale	Impegni effettivi	% totale	Pagamenti totali	%totale
1998	1.327	51%	1.204	47%	1.234	41%
1999	1.447	31%	1.379	31%	1.200	27%

Per assicurare l'apertura prolungata dei musei, degli scavi di antichità, delle biblioteche e degli archivi il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1999 ha consentito per gli anni 1999 e 2000 l'assunzione di 1.000 unità di personale appartenenti a qualifiche non superiori alla VII con contratto a tempo determinato e a tempo parziale.

La legge 16 dicembre 1999, n. 494, recante nuovi interventi per il Giubileo del 2000, ha autorizzato la stipula fino ad un massimo di 1.500 nuovi contratti di lavoro a tempo determinato per il periodo 1° dicembre 1999 - 30 giugno 2001.

La legge finanziaria 2000 (articolo 27, comma 12) sembra consentire il prolungamento in via definitiva dell'orario di apertura al pubblico, assegnando a decorrere dall'anno 2000 100 mld annui destinati a finanziare i progetti di incentivazione del personale. Tali fondi dall'anno 2001 saranno parzialmente finanziati dalle maggiori entrate acquisite come biglietti di ingresso.

Il Ministero nel 1999 ha continuato ad avvalersi di 1.897 lavoratori addetti ai lavori socialmente utili (LSU) sulla base di un'apposita convenzione stipulata con il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Essi hanno comportato una spesa di circa 40 mld.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

Elaborazioni per funzioni-obiettivo
Formazione e utilizzo della massa impegnabile
Formazione e utilizzo della massa spendibile

PAGINA BIANCA

Prospetto riepilogativo delle Funzioni Obiettivo**[Funzione Obiettivo/Funzione di 2° livello/Funzione di 3° livello/Funzione di 4° livello]***Esercizio 1999***21 MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI****1 SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI****1.2 AIUTI ECONOMICI INTERNAZIONALI****1.2.1 AIUTI ECONOMICI AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO ED IN TRANSIZIONE***1.2.1.2 Aiuti all'Albania***1.3 SERVIZI GENERALI****1.3.3 ALTRI SERVIZI GENERALI***1.3.3.1 Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale***4 AFFARI ECONOMICI****4.1 AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO****4.1.2 AFFARI GENERALI DEL LAVORO***4.1.2.2 Collocamento e misure per promuovere l'occupazione***5 TUTELA DELL'AMBIENTE****5.4 PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI****5.4.1 PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI***5.4.1.2 Tutela dei beni ambientali e paesaggistici**5.4.1.4 Valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici***5.5 RICERCA E SVILUPPO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE****5.5.1 RICERCA E SVILUPPO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE***5.5.1.1 Studi e ricerche in materia di tutela ambientale e sviluppo delle tecnologie pulite***8 ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E RELIGIOSE****8.1 SERVIZI SPORTIVI E RICREATIVI****8.1.1 SERVIZI SPORTIVI E RICREATIVI***8.1.1.1 Vigilanza e sostegno alle attività sportive e ricreative*

Prospetto riepilogativo delle Funzioni Obiettivo**[Funzione Obiettivo/Funzione di 2° livello/Funzione di 3° livello/Funzione di 4° livello]****Esercizio 1999****8.2 SERVIZI CULTURALI****8.2.1 SERVIZI CULTURALI**

- 8.2.1.1 *Tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali*
- 8.2.1.2 *Tutela e conservazione dei beni archeologici*
- 8.2.1.3 *Tutela e conservazione dei beni artistici e storici*
- 8.2.1.4 *Contributi ed interventi per tutela, valorizzazione e conservazione del patrimonio architettonico, monumentale archeologico artistico e storico non statale*
- 8.2.1.5 *Tutela e conservazione dei beni librari*
- 8.2.1.6 *Tutela e conservazione dei beni archivistici*
- 8.2.1.7 *Contributi e interventi per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio archivistico non statale*
- 8.2.1.8 *Valorizzazione e promozione dei beni architettonici e monumentali*
- 8.2.1.9 *Valorizzazione e promozione dei beni archeologici*
- 8.2.1.10 *Valorizzazione e promozione dei beni artistici e storici*
- 8.2.1.11 *Valorizzazione e promozione dei beni librari*
- 8.2.1.12 *Valorizzazione e promozione dei beni archivistici*
- 8.2.1.13 *Contributi ad enti ed istituzioni culturali nazionali ed internazionali*
- 8.2.1.15 *Opere a tutela del patrimonio storico e artistico nelle aree depresse*
- 8.2.1.16 *Opere a tutela del patrimonio storico e artistico a seguito di calamità*
- 8.2.1.17 *Indirizzo, promozione e sostegno a favore dello spettacolo e di istituzioni culturali*
- 8.2.1.19 *Strutture per manifestazioni culturali*

8.3 SERVIZI RADIOTELEVISIVI E DI EDITORIA**8.3.1 SERVIZI RADIOTELEVISIVI E DI EDITORIA**

- 8.3.1.1 *Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali*

8.5 RICERCA E SVILUPPO PER ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E RELIGIOSE**8.5.1 RICERCA E SVILUPPO PER ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E RELIGIOSE**

- 8.5.1.1 *Ricerca e sperimentazione per i beni culturali*

8.6 ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E RELIGIOSE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILI**8.6.1 ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E RELIGIOSE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILI**

- 8.6.1.1 *Indirizzo, programmazione, coordinamento ed attività normativa per le attività culturali*

10 PROTEZIONE SOCIALE**10.2 VECCHIAIA****10.2.1 VECCHIAIA**

- 10.2.1.1 *Trasferimenti alle gestioni previdenziali*