Il Mulino - Rivisteweb

Relazione per il 2008 della Corte dei conti sul ministero per i Beni e le Attività culturali

(doi: 10.7390/31230)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 2, settembre 2009

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Aedon il Mulino
Rivista di arti e diritto on line
quadrimestrale diretto da Marco Cammelli
numero 2, 2009, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo 2008

Relazione annuale - Beni e attività culturali

Sommario: 1. Considerazioni generali. - 2. La programmazione economica e finanziaria. - 3. Missione 21: "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici". - 4. Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

1.1. Attività normativa e regolamentare

Lo svolgimento delle attività relative alla missione 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" è affidato interamente al Ministero dei beni e delle attività culturali.

E' pertanto necessario, prima di prendere in esame gli aspetti finanziari e operativi della gestione delle politiche pubbliche relative alla tutela e alla valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici, fornire brevi elementi sulla recente evoluzione organizzativa del ministero cui è affidata la cura degli interessi riferibili a tali politiche.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, è stato ridisegnato l'assetto del Ministero per i beni e le attività culturali. Si è dato così vita alla terza riforma dell'assetto organizzativo in poco più di sette anni [1].

Il d.p.r. 233/2007 ha previsto, a decorrere dal 2008, un'articolazione del Ministero per i beni e le attività culturali in dieci strutture di livello dirigenziale generale centrali (individuate quali Centri di responsabilità amministrativa, un Segretariato generale e nove Direzioni generali), e in diciassette strutture di livello dirigenziale generale periferiche (le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici). Ulteriore Centro di Responsabilità è rappresentato dal Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Un ruolo di rilievo è stato affidato alla figura del Segretario generale, cui sono demandati compiti di coordinamento dell'azione amministrativa, degli uffici e delle attività del Ministero, nonché di vigilanza sull'efficienza ed il rendimento degli uffici medesimi.

Con il decreto ministeriale 18 giugno 2008 sono stati individuati, in linea con il predetto assetto organizzativo, gli uffici dirigenziali di livello non generale dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero; l'Amministrazione ha, poi, provveduto a conferire i relativi incarichi di funzione [2].

Con l'intento di assicurare, oltre al contenimento della spesa, maggiore incisività e dinamicità all'azione del Ministero, con particolare riguardo allo sviluppo delle politiche pubbliche in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, l'Amministrazione ha proceduto, sul finire del 2008, ad una ulteriore rivisitazione dell'attuale organizzazione [3]. In particolare si è provveduto alla diminuzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di livello non generale, alla concentrazione delle funzioni istituzionali e di supporto secondo criteri di omogeneità e funzionalità e, conseguentemente, all'accorpamento di alcune strutture dirigenziali di livello generale e non, con una riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigente [4].

E' stato perciò previsto:

- l'accorpamento tra la Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione e la qualificazione professionale e le relazioni sindacali e la Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione la qualità e la standardizzazione delle procedure;

- l'ulteriore accorpamento tra la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee e la Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con esclusione delle competenze in materia di valorizzazione del patrimonio culturale;
- la creazione della nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale.

A tale ultima Direzione vengono attribuite competenze trasversali in materia di promozione della conoscenza, fruizione pubblica e valorizzazione del patrimonio culturale, con riguardo agli istituti ed a luoghi della cultura di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato, ferme restando le competenze in materia di tutela e salvaguardia del patrimonio stesso attribuite alle strutture che svolgono funzioni di carattere tecnico-scientifico.

Lo sviluppo di tale settore, individuato quale precipua priorità politica del Ministero, è infatti volto da un lato a garantire, quale servizio ai cittadini, una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni, dall'altro ad attrarre, quale strumento di sviluppo economico, investimenti da parte dell'imprenditoria culturale.

La Corte, preso atto di quanto previsto in ordine al nuovo assetto organizzativo si riserva, tuttavia, di esprimere nella relazione sul rendiconto 2009 le proprie valutazioni, dopo che la nuova Direzione generale avrà iniziato ad operare, e potranno quindi essere esaminati i risultati dell'azione amministrativa. Si ritiene, comunque, di dover sottolineare che la frequente modifica degli assetti organizzativi dell'amministrazione incide negativamente sulla pianificazione delle attività e degli interventi, determinando un rallentamento nella realizzazione dei programmi. Sempre sul piano organizzativo occorre evidenziare un fenomeno che presenta aspetti di criticità.

Il Governo ha ritenuto che gli eventi climatici di natura eccezionale, verificatisi nei mesi di novembre e dicembre 2008, avessero procurato un serio aggravamento dei fenomeni di avanzato dissesto nonché una rapida progressione dei rischi strutturali per l'intero patrimonio archeologico di Roma ed Ostia antica. Per fronteggiare la grave situazione di criticità ed il rischio imminente di crolli che caratterizza le aree archeologiche di Roma e provincia, il Governo ha ritenuto che ricorressero i requisiti di necessità ed urgenza per adottare misure straordinarie per la messa in sicurezza ed il consolidamento delle strutture e dei manufatti ivi localizzati.

In considerazione della straordinarietà della situazione venutasi a determinare ha disposto (con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2008, n. 3747) la nomina di un Commissario delegato per la realizzazione di interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di grave pericolo delle citate aree archeologiche. Nell'ambito del suddetto provvedimento è stabilita la predisposizione da parte del Commissario delegato di un piano di intervento che prevede:

a) misure dirette alla messa in sicurezza e alla salvaguardia delle predette aree archeologiche;

b) opere di manutenzione straordinaria e consolidamento occorrenti per impedire il degrado di beni archeologici e per consentirne la piena fruizione da parte dei visitatori;

c) ogni altra iniziativa comunque necessaria al superamento del contesto emergenziale in rassegna, con particolare riferimento a quelle funzionali alla sicurezza dei siti, del personale ivi impiegato e dei visitatori ed al ripristino ambientale.

E' poi previsto che il Commissario delegato possa avvalersi di soggetti attuatori e che possa derogare a numerose disposizioni della legge di contabilità e del Codice dei contratti pubblici [5].

Al riguardo, pur prendendo atto della dichiarata necessità di adottare misure e iniziative straordinarie per fronteggiare la situazione di pericolo nella quale versa una delle aree archeologiche più importanti del mondo si osserva, tuttavia, che l'uso dello strumento delle ordinanze di protezione civile deve essere limitato a contesti emergenziali che non consentano il ricorso a procedimenti ordinari, pena il rischio di danni gravi a persone e monumenti. L'estensione degli interventi oltre tali limiti, infatti, condurrebbe l'esercizio dei poteri eccezionali del Commissario delegato in un ambito sostanzialmente elusivo delle norme generali che disciplinano il procedimento amministrativo.

Ulteriore potenziamento alle attività istituzionali del Ministero è previsto dalle nuove norme contenute nella legge finanziaria 2008: - è stata autorizzata la stipula di mutui per il recupero dei centri storici di piccoli comuni, di edifici riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità o appartenenti al patrimonio culturale vincolato ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il costo dei relativi interessi è posto a carico del bilancio dello Stato entro il limite di 10 milioni di euro a decorrere dal 2008; - sono stati introdotti meccanismi di incentivazione fiscale a favore degli investimenti nella filiera del cinema, tramite crediti di imposta, sia per le imprese esterne (c.d. tax credit esterno), che per le imprese interne alla filiera medesima (c.d. tax credit interno). Sono poi da segnalare importanti norme di modifica del Codice dei beni culturali e paesaggistici [6].

1.2. Personale

L'organico del Ministero per i beni e le attività culturali, come del resto quello di molte altre pubbliche Amministrazioni, ha subito nel corso degli anni una progressiva riduzione. La mancanza di personale, specialmente dei profili tecnici, determina da una parte gravi difficoltà di gestione soprattutto nelle articolazioni territoriali, dall'altra la necessità di ricorrere a forme di lavoro flessibile che possono dare luogo, nel tempo, al fenomeno del precariato. Il dato recente di riferimento è costituito dalla dotazione organica risultante dalle tabelle allegate al nuovo schema di regolamento di organizzazione del Ministero. Vengono di seguito rappresentati i dati di confronto tra il d.p.r. n. 233/2007 e lo schema di regolamento di organizzazione attualmente in esame, relativi alle Tavole A e B, integrati dal costo del personale calcolato sulla base del costo medio per area.

Tav. A

Come si evince da un confronto tra l'organico previsto dall'attuale d.p.r. 233/2007 e l'organico disposto dallo schema, la diminuzione delle unità complessive del personale è pari al 7,86 per cento, che in termini si spesa si riflette in un risparmio dell'8,07 per cento (61.053.241 euro). In realtà, il numero dell'organico previsto nella tavola A del d.p.r. 233/2007 è diventato pari a 23.544 unità a seguito dell'incremento di 500 unità di personale (100 di III area, 400 di II area) da assumere nel 2009, per effetto di quanto stabilito nell'articolo 3, commi 107 e 108, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008).

Pertanto, la diminuzione delle unità di personale è da intendersi, con l'adozione del nuovo assetto organico, al di sopra dell'obiettivo programmato del 10 per cento, con una diminuzione della spesa complessiva di 77.269.305 euro (-11,11 per cento) che tiene conto dell'ulteriore risparmio di spesa di 8.515 euro. Si evidenzia che l'organico effettivo relativo alla Tavola A, che tiene conto delle procedure avviate, è di 21.674 unità e il costo complessivo è di 713.570.460 euro; sono però escluse da questa valutazione 93 unità di personale assunto a tempo determinato.

Tav. B

2. La programmazione economica e finanziaria

2.1. Il documento di programmazione economica

Con il Dpef 2011 il Governo ha assunto l'impegno della valorizzazione dei beni e delle attività culturali con l'obiettivo di portare le risorse disponibili all'1 per cento del bilancio dello Stato. Misure di incentivazione fiscale per il cinema, incremento delle risorse per gli spettacoli dal vivo, promozione della conoscenza di musei e altri istituti, promozione della lettura e dei libri, sviluppo di biblioteche e archivi, impegno ad avviare meccanismi virtuosi di incentivazione automatica per la compravendita di opere d'arte contemporanea e per la loro donazione a musei. Sempre nel Dpef 2008-2011 il Governo ha ribadito l'importanza del patrimonio culturale come settore strategico e trainante del "Sistema Italia". La valorizzazione dei beni culturali e la promozione e lo sviluppo delle attività culturali costituiscono una priorità politica da perseguire anche attraverso un adeguamento delle risorse disponibili.

L'Amministrazione ha posto in essere iniziative volte a considerare l'investimento nella cultura quale elemento significativo per la crescita economica, la qualità dell'occupazione, lo sviluppo di nuova imprenditoria e dell'associazionismo nelle sue variegate forme. In relazione alla situazione descritta e in coerenza con il ruolo strategico che il Ministero ha inteso assumere per il conseguimento degli obiettivi posti a base della politica economica di sviluppo, risanamento ed equità del Governo, sono state individuate nella nota preliminare 2008 le seguenti priorità politiche:

1. MUSEI ED ALTRI ISTITUTI DEL MINISTERO - Individuazione di nuovi modelli organizzativi e gestionali per promuovere la conoscenza e assicurare migliori condizioni per la fruizione del patrimonio culturale, tenuto conto che la legge n. 4/1993 ha esaurito il suo impulso originario.

2. LIBRI E LETTURA - Creazione di una struttura dotata di autonomia tecnicoscientifica ed economico-finanziaria dedicata istituzionalmente alle attività promozionali del libro e della lettura. Per gli archivi e le biblioteche obiettivo primario sarà quello di allargare la platea dei soggetti pubblici e privati interessati alle loro attività.

3. OPERE D'ARTE - Avvio di meccanismi virtuosi di incentivazione automatica sia per la compravendita di opere di arte contemporanea, sia per la loro donazione ai Musei, in relazione al completamento del Museo Nazionale delle Arti del XXI secolo (MAXXI).

4. CINEMA - Avvio di misure di incentivazione fiscale, nei limiti delle compatibilità finanziarie, agli investimenti nella filiera sia per attrarre produzioni straniere di alto livello sul nostro territorio sia per rendere disponibile una reale e competitiva rete distributiva, in particolare per giovani autori e film d'essai.

5. SPETTACOLI DAL VIVO - Richiesta di risorse aggiuntive da destinare alle celebrazioni del 150° Anniversario dell'Unità d'Italia; definizione di nuove regole atte a rafforzare le politiche pubbliche; particolare attenzione al prodotto italiano all'estero. Tali priorità (indicate nella nota preliminare) corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella direttiva 2008, ove però sono meglio esplicitate le finalità di miglioramento relative alle attività istituzionali. Le priorità sono declinate in n. 29 obiettivi strategici che a loro volta sono articolati in n. 65 obiettivi operativi. Le risorse finanziarie destinate al conseguimento degli obiettivi nella direttiva 2008 prevedono stanziamenti in conto competenza pari a 723,5 milioni di euro, in conto residui 7,5 milioni, ed 493,8 milioni. in conto cassa.

Tav. 1

Secondo il rapporto del Servizio di controllo interno gli obiettivi strategici complessivi sono stati in corso d'anno monitorati e complessivamente raggiunti: per quattro di essi è stato necessario operare una rimodulazione, tre obiettivi strategici sono stati parzialmente raggiunti, uno è stato soppresso perché tecnicamente non più realizzabile ed uno è stato mutato in obiettivo strutturale. Il numero degli obiettivi strategici assegnati alla missione 21 (a seguito della revisione avvenuta in corso d'anno) sono 18 e 40 gli obiettivi operativi. La somma delle risorse assegnate per il raggiungimento degli obiettivi strategici ammonta al 38,96 per cento dello stanziamento definitivo.

Tav. 2

Dall'illustrata individuazione degli obiettivi e dalla correlata assegnazione delle risorse finanziarie si evince che deve essere meglio raccordata l'attività delle articolazioni periferiche agli organi centrali. La percentuale delle risorse assegnate agli obiettivi strategici del programma 3 riferita allo stanziamento complessivo (1,5 per cento) evidenzia, infatti, scarsa partecipazione all'attività programmatoria degli istituti incaricati dell'attuazione di tale programma. Ciò in quanto si considera l'attività di istituto non riconducibile alla programmazione strategica. E' necessario, quindi, promuovere un processo partecipativo che coinvolga i responsabili di tutti gli istituti nella definizione degli obiettivi, nell'indicazione dei fabbisogni per l'esercizio finanziario successivo e nell'attività ex post di rendicontazione dei risultati.

2.2. Direttiva generale sull'attività e la gestione amministrativa per l'anno 2008

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2008 - che presenta alcune rilevanti innovazioni coerenti con la nuova classificazione del bilancio dello Stato e con le indicazioni del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato è stata emanata secondo le scadenze indicate nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 [7]. La direttiva consolidando le proposte dei titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) ed in coerenza con quanto previsto dal Dpef 2007-2011, dalla Finanziaria 2008 nonché nel rispetto delle linee tracciate dal Governo ha definito per ogni CRA gli obiettivi strategici da conseguire nell'anno 2008 per realizzare le priorità politiche.

Gli obiettivi strategici sono stati declinati in piani di azione. L'Amministrazione riferisce che l'elaborazione della Direttiva generale si è svolta in un contesto organizzativo molto complesso, contraddistinto da un processo di riorganizzazione che si è sviluppato in più fasi distribuite nel tempo [8]. E' stato previsto, che il perseguimento degli obiettivi pluriennali e degli obiettivi parzialmente raggiunti nel 2007 proseguisse anche nel 2008. L'obiettivo relativo al consolidamento del sistema di controllo di gestione (il mancato conseguimento del quale è stato segnalato da questa Corte nella relazione sul rendiconto 2007), è stato nuovamente proposto dalla Direzione per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali nella Direttiva generale 2008 [9]. Si riportano qui di seguito i dati finanziari relativi alla missione 21:

Tav. 3

Dal confronto dei dati finanziari dell'anno 2008 rispetto a quelli del 2007, si registra una notevole riduzione dei residui iniziali (-50,31 per cento), un decremento degli stanziamenti definitivi per effetto dei tagli avvenuti nel 2008 (-3,91 per cento) e degli impegni effettivi totali (-14,59 per cento), e nonostante il miglioramento della gestione in termini di massa spendibile (-26,72 per cento), di autorizzazioni di cassa (+2,99 per cento), e di residui finali (-46,75 per cento), si rileva una lieve flessione dei pagamenti totali del 4,43 per cento rispetto all'anno 2007.

2.3. Situazione finanziaria a seguito del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

Per effetto del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, lo stanziamento complessivo iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero è stato ridotto per il 2009 di euro 236.671.375, per il 2010 di euro 251.310.234, per il 2011 di euro 434.564.740. La riduzione è stata operata in modo trasversale sulle missioni 17, 21, 32, 33, sia sui capitoli di parte corrente (funzionamento e interventi),

sia sui capitoli in conto capitale (investimenti) [10]

Il complessivo e progressivo minore finanziamento delle risorse destinate alla cultura (che già era, con lo 0,28 per cento del Pil, ai livelli più bassi d'Europa) comporterà necessariamente una corrispondente contrazione delle attività delle soprintendenze, degli archivi e delle biblioteche, una forte riduzione dei contributi a favore di associazioni, istituzioni, fondazioni e delle attività nel settore dello spettacolo dal vivo (attività lirico-sinfoniche, teatrali, di danza) [11]. In applicazione dell'art. 60, comma 3, del citato d.l. n. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, che ha attribuito ad ogni amministrazione la facoltà di rimodulare una parte delle risorse tra i programmi nell'ambito di ciascuna missione, il Ministero ha determinato per il 2009 una riallocazione delle proprie disponibilità finanziare riducendo gli importi del fondo dello spettacolo per i "Grandi eventi" (cap. 8750) per un ammontare complessivo di euro 5.449.606, azzerando il fondo per lo spettacolo relativo all'"Attuazione di accordi di cofinanziamento tra lo Stato e le autonomie" (cap. 1320 per euro 15.449.606) e riducendo i capitoli relativi al macroaggregato interventi per euro 7.417.991,70.

Le risorse così recuperate hanno alimentato i capitoli relativi all'attuazione del programma "lotto" 2007-2009, già penalizzati dall'applicazione dell'art. 2, commi 615, 616 e 617 della Finanziaria 2008 e dal d.l. 93/2008, nonché i capitoli relativi al funzionamento ed in particolare all'acquisto di beni e servizi dei diversi Centri di Responsabilità Amministrativa. Lo stanziamento complessivo del Ministero per l'anno 2009 ammonta a euro 1.718.607.626,00.

Le spese per il personale, ricomprese nel macroaggregato funzionamento, ammontano a euro 792.671.515,00 pari al 46 per cento dell'intero stanziamento. In ordine alla sopra descritta situazione finanziaria si può agevolmente rilevare come i tagli apportati al bilancio del Ministero siano tali da rendere sempre più lontano il raggiungimento dell'obiettivo indicato nel Dpef di portare le risorse disponibili all'1per cento del bilancio dello Stato per la valorizzazione dei beni e delle attività culturali. Per quanto concerne le situazioni debitorie, a seguito della circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, l'amministrazione ha effettuato una ricognizione dei debiti pregressi. Detti debiti, con riferimento al decreto n. 153194 del 31/12/2008 emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, risultano ammontare a 6.841.365,00 euro, di cui il 92,49 per cento deriva da passività relative a spese correnti dell'anno 2007.

Tav. 4

2.4. Osservazioni sulle giacenze di risorse finanziarie nelle contabilità speciali e sui residui

Il drastico taglio di risorse operato ha determinato una concentrazione dell'attenzione sulle risorse disponibili e sulla capacità dell'Amministrazione di impiegarle fruttuosamente. Si ritiene opportuno, pertanto, illustrare qui di seguito le problematiche relative al fenomeno delle giacenze di somme nelle contabilità speciali aperte a favore dei capi degli Istituti centrali e periferici. Con l'art. 7 del d.l. 20 maggio 1993, n. 149, convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 237, sono stati introdotti i piani di spesa annuali per la realizzazione degli interventi e per le spese ordinarie e straordinarie da effettuare da parte degli uffici centrali e periferici del Ministero per i beni e le attività culturali.

In seguito, con l'art. 3, comma 8, del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 13 è stato previsto che i suindicati piani di spesa annuali potessero essere gestiti in contabilità speciale limitatamente agli uffici periferici. Ad integrazione e semplificazione di tale norma, per la realizzazione degli interventi e le spese ordinarie e straordinarie, con l'art. 15, comma 5, della legge 30 marzo 1998, n. 61, di conversione del d.l. 30 gennaio 1998, n. 6, è stato disposto che i fondi di cui ai piani di spesa annuali affluiti alle contabilità speciali sono mantenuti a disposizione dei funzionari delegati fino alla realizzazione degli interventi cui i fondi medesimi si riferiscono.

Successivamente l'art. 1, comma 1143, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha stabilito che le risorse giacenti nelle contabilità speciali dei responsabili degli istituti centrali e periferici del Ministero per i beni e le attività culturali, ove non impegnate con obbligazioni giuridicamente perfezionate entro il 30 novembre 2006, dovessero essere riprogrammate con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, ai sensi della legge 237/1993 e, con le modalità previste dalla legge 3 marzo 1960, n. 169, potessero essere trasferite tra le diverse contabilità speciali al fine di realizzare i nuovi interventi riprogrammati, ove possibile nell'ambito della stessa regione. Infine l'art. 2, comma 386, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) ha previsto che le risorse nelle contabilità speciali, ove non impegnate con obbligazioni giuridicamente perfezionate entro il termine del 31 dicembre dell'anno successivo a quello di programmazione, sono riprogrammabili con decreto del Ministro per i beni e le attività contrattuali. L'Amministrazione effettua mensilmente il monitoraggio delle contabilità speciali intestate ai funzionari delegati dei diversi centri di responsabilità utilizzando i dati che fornisce il sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato [12].

La maggiore percentuale delle giacenze nelle contabilità speciali è costituita da risorse assegnate per interventi di tutela e valorizzazione. L'Amministrazione negli anni 2005-2007, al fine di individuare le ragioni del determinarsi delle giacenze, ha attivato un monitoraggio sullo stato di attuazione dei lavori. L'esito dell'indagine

ha consentito di far emergere i seguenti punti: - la maggior parte delle somme giacenti è risultata regolarmente impegnata con obbligazioni giuridicamente perfezionate; - per gli interventi di maggior importo o complessità i tempi di assunzione degli impegni rispetto all'approvazione dei programmi sono stati mediamente di circa due anni e sono determinati sia dalla necessità di acquisire, preventivamente all'affidamento, la necessaria progettazione, sia dai tempi necessari per l'effettuazione delle procedure di gara; - i tempi di ultimazione dei lavori e collaudo degli stessi sono molto differenziati e conseguenti sempre alla complessità del cantiere ed all'importo degli stessi; in qualche caso possono anche aggirarsi intorno ai due o tre anni e oltre [13].

L'Amministrazione ha peraltro evidenziato che, in applicazione del già citato art. 1, comma 1143 della Finanziaria 2007, la stessa ha proceduto alla riprogrammazione delle somme giacenti sulle contabilità speciali e risultate non impegnate. L'applicazione di questa disposizione, pur valida per l'accelerazione delle procedure di spesa da parte degli uffici, ha tuttavia comportato un'attenta ricognizione delle varie fasi dell'iter procedimentale (durante la quale si è avuta la sospensione dell'avvio di eventuali procedure di gara), determinando di fatto un ulteriore rallentamento della spesa. Con riferimento al sopra illustrato fenomeno delle giacenze sulle contabilità speciali si osserva che il procedimento previsto dalle citate disposizioni è molto complesso e procura notevoli ritardi nella gestione delle risorse finanziarie [14]. A ciò si aggiungono le giacenze delle somme impegnate, ma che non possono essere pagate a causa del contenzioso. Alla luce delle evidenziate criticità sembrano indilazionabili modifiche che consentano:

- ai responsabili degli istituti di avere con tempestività l'approvazione dei piani di spesa in modo da disporre sollecitamente delle somme versate in contabilità;

- un afflusso rapido e tempestivo delle somme con ordini di accreditamento nelle contabilità;

- un monitoraggio attento sulle somme non ancora impegnate giacenti presso le singole contabilità speciali. Occorrerebbe inoltre prevedere - con modifica della normativa primaria - l'obbligo di riversamento nell'entrata del bilancio dello Stato (a mero titolo indicativo, dopo un termine corrispondente a quello della conservazione dei residui di stanziamento) delle somme giacenti nelle contabilità speciali non impegnate e non ancora riprogrammate, ai fini della riassegnazione ai pertinenti capitoli di spesa. Quanto alla situazione dei residui finali sul consuntivo del Ministero 2008, (860.638.480,32 di euro) si rileva un apprezzabile miglioramento rispetto al 2007 (1.284.577.692,78 di euro). Si conferma, tuttavia, elevato il livello complessivo rispetto agli stanziamenti definitivi, circostanza questa sintomatica, come osservato già nella Relazione sul rendiconto 2007, di difficoltà nella definizione delle procedure di spesa.

Tali difficoltà si riscontrano nell'ambito del programma "Tutela e valorizzazione" (ed in particolare per il patrimonio architettonico). Al riguardo l'Amministrazione ha riferito che, nel corso degli ultimi anni, ha preferito non effettuare accreditamenti di nuove risorse di cassa a favore di quegli uffici per i quali risultavano maggiori ritardi nell'attuazione degli interventi, anche a fronte di nuove programmazioni. Ciò è risultato possibile proprio perché tutti gli uffici periferici sono titolari di contabilità speciali. Ma questo se per un verso ha consentito di controllare la spesa, dall'altro ha però nel tempo determinato giacenze di somme consistenti non utilizzabili alternativamente.

2.5. Innovazioni organizzative per la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento dell'efficacia

Il Ministero per i beni e le attività culturali è connotato da una diffusa articolazione territoriale degli uffici. Con 17 Direzioni generali regionali, 230 organi periferici, 161 sedi staccate, 607 sedi dipendenti dagli organi periferici (musei, monumenti, gallerie, aree archeologiche, sezioni staccate di archivi), il Ministero per i beni e le attività culturali è una delle amministrazioni con più significativo radicamento territoriale. Il Ministero ha incrementato una progressiva azione di ammodernamento attraverso una capillare distribuzione degli strumenti tecnici necessari per dare sistematicità al vasto processo di informatizzazione e digitalizzazione in atto, volto anche ad erogare i servizi on-line e a rendere disponibile il maggior numero di informazioni possibili attraverso la rete. Una componente specifica dell'innovazione è quella derivante dalla missione istituzionale del Ministero e, in particolare, da quell'ampia area di progettualità e di realizzazioni che si riferiscono alla digitalizzazione dei contenuti culturali e quindi, in senso più ampio, all'organizzazione della conoscenza. Il riferimento principale è stata l'analisi dei fabbisogni del cittadino/utente e di quelli della stessa amministrazione [15]. Il Programma è stato articolato in due grandi assi:

- asse dell'innovazione amministrativa e strumentale;

- asse dell'innovazione nei processi di conoscenza e di valorizzazione, mediante la digitalizzazione dei contenuti culturali (archivi, biblioteche, musei) e la diffusione sulla rete.

Nel corso del 2008 sono proseguite le attività per la realizzazione di un sistema di controllo di gestione integrale del Ministero, che includa cioè tutte le strutture, centrali e territoriali. Con la collaborazione di esperti del raggruppamento d'imprese che si è aggiudicato la gara bandita dal CNIPA per un contratto-quadro per

l'affidamento di un servizio erogato in modalità ASP (Application Service Provider) per la contabilità analitica, il controllo strategico ed il controllo di gestione e servizi professionali di supporto, l'Amministrazione sta procedendo ad individuare le strutture da inserire, nella fase di avvio, nel piano dei fabbisogni da allegare all'atto esecutivo ai fini della contrattualizzazione con il fornitore stesso. Si segnala, infine, che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha firmato, in data 18 febbraio 2009, un Protocollo d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali per la realizzazione di un programma di interventi di innovazione digitale nel settore del patrimonio culturale italiano [16].

3. Missione 21: "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici"

Nell'ambito della missione 21 vengono perseguite, in termini di obiettivi strategici, alcune delle priorità politiche che sono state programmate dall'Amministrazione nella Direttiva 2008; le altre priorità vengono attuate tramite la conduzione di obiettivi strutturali. La missione 21 si articola in cinque programmi: - sostegno e vigilanza ad attività culturali; - sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo; - tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici; - tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria; - vigilanza prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale. A seguito della ristrutturazione operata con il regolamento del d.p.r. n. 233/2007 e nell'ottica di rappresentare le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti è stata attuata, nel corso del 2008, una revisione dei programmi 3 e 4 che ha determinato una ulteriore articolazione dei programmi della missione 21, passando, a decorrere dal 2009, da cinque a nove [17].

Tav. 5

Da un confronto dei dati dell'anno 2008 rispetto a quelli del 2007, rielaborati per missioni e programmi da queste Sezioni riunite, si rileva che l'incidenza dei programmi sulla missione 21, è rimasta pressoché identica, ad eccezione dei programmi 2 e 3. Detti programmi nel 2007 presentavano un'incidenza del 36,50 per cento e del 40,56 per cento; nell'anno 2008, presumibilmente, sono stati interessati da una differente allocazione delle risorse finanziarie, registrando, rispettivamente, un decremento del 6,25 per cento e un incremento del 6,3 per cento. Da un' analisi dei dati per macroaggregato di spesa si evince (tavola 3) che i programmi che assorbono le maggiori risorse finanziarie sono il 2 (sostegno al settore dello spettacolo 36,50 per cento), il 3 (tutela beni archeologici ecc. 40,56 per cento) e il 4 (tutela beni archivistici e librari 17,25 per cento). Mentre il programma 2 presenta spese di intervento e investimenti pari al 34,70 per cento che si concretizzano, in buona parte, in trasferimenti al settore dello spettacolo, i programmi 3 e 4 registrano una incidenza di spese di funzionamento del 26,78 per cento e del 14,70 per cento, che rappresentano prevalentemente spese del personale dei Musei, delle Soprintendenze, delle Biblioteche e degli Archivi di Stato. Inoltre, da un confronto tra il programma 2 (spettacolo) e 3 (beni archeologici) emerge che le risorse stanziate per investimenti ed interventi non presentano una incidenza analoga: infatti, il primo presenta spese per interventi pari al 24 per cento, il secondo pari al 1,85 per cento, la spesa per investimenti è, invece, pressoché identica (10,63 per cento e 11,93 per cento).

3.1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.1)

L'attività di sostegno e vigilanza di istituzioni culturali e quella di istituzione, sostegno e vigilanza per comitati ed edizioni nazionali, che incidono per il 5,27 per cento sull'intera missione, vengono svolte da quattro Direzioni generali: - organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali, con uno stanziamento di risorse pari allo 0,36 per cento del programma; - bilancio e programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure, con uno stanziamento di risorse pari allo 43,78 per cento del programma; - beni librari, istituti culturali e diritto d'autore, con uno stanziamento di risorse pari allo 55,73 per cento del programma; - beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con uno stanziamento di risorse pari allo 0,13 per cento del programma. Limitatamente alle direzioni generali per le quali sono desumibili dati significativi si riportano qui di seguito le seguenti informazioni sui risultati dell'azione amministrativa.

3.1.1. Direzione generale organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali

La Direzione ha condotto le azioni del programma 21.1 sostenendo spese per interventi pari a 344 mila euro di cui: 294 mila, per misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale paesaggistico e ambientale, inseriti nella lista del patrimonio mondiale e posti sotto la tutela dell'UNESCO (obiettivo strategico) e 50 mila, per il raggiungimento dell'obiettivo strategico n. 21.1.1 "Miglioramento dell'attuazione delle Convenzioni UNESCO sul Patrimonio Mondiale", rientrante nella Priorità politica "Miglioramento dell'attività istituzionale" (P6).

Nell'ambito di tale obiettivo strategico sono stati individuati i seguenti obiettivi operativi: Obiettivo operativo 1 "Avvio del monitoraggio dell'attuazione dei Piani di gestione dei siti UNESCO italiani". Il programma d'azione

comportava, per l'avvio del monitoraggio dell'attuazione dei piani di gestione dei siti Unesco italiani, la costituzione presso l'Ufficio UNESCO di un'unità operativa dedicata a fornire l'assistenza tecnica necessaria per il monitoraggio dell'attuazione dei Piani di gestione. Al fine del reperimento del personale necessario, sono stati elaborati i profili professionali richiesti e quindi sono stati trasmessi al Servizio 2 - Programmazione della Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure - che ha il compito di coordinare le attività finanziate dal CIPE.

Non risultano completate ancora le procedure per la selezione del personale, a causa della sospensione dei finanziamenti [18]. Obiettivo operativo 2 "Aggiornamento del sito web dell'Ufficio lista del patrimonio mondiale". L'aggiornamento del sito web dell'ufficio lista del patrimonio mondiale UNESCO è stato avviato e si è registrato un regolare avanzamento del lavoro come da programma, con un aggiornamento dei dati e con l'inserimento di nuovi record. Obiettivo operativo 3 "Avvio del progetto di recupero delle banche dati del patrimonio intangibile".

Non è stato avviato il progetto di recupero delle banche dati del patrimonio intangibile in quanto la competenza per l'attuazione della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale con decreto del 10 aprile 2008 del Segretario generale è stata trasferita alla "Commissione di coordinamento per l'implementazione delle politiche di salvaguardia e promozione del patrimonio culturale immateriale".

3.1.2. Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici

La Direzione generale provvede alla programmazione e trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici periferici. Svolge, inoltre, l'attività di vigilanza sulle soprintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale delle città di Firenze, Napoli, Roma e Venezia.

3.2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.2)

L'attività di incentivazione, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo che incide per il 36,5 per cento sull'intera missione, viene svolta da tre Direzioni generali: - beni librari, istituti culturali e diritto d'autore, con uno stanziamento di risorse pari allo 0,01 per cento del programma; - spettacolo dal vivo, con uno stanziamento pari all'81,36 per cento del programma; - cinema, con spese pari al 18,63 per cento del totale programma. La maggior parte delle risorse del programma 3.2 sono quindi assorbite per il sostegno dello spettacolo dal vivo. In particolare sono destinatarie della maggiore quota di finanziamento le fondazioni lirico-sinfoniche e le attività teatrali di prosa.

3.2.1. Direzione generale beni librari istituti culturali e diritto d'autore

La Direzione ha svolto l'attività prevista per il perseguimento dell'obiettivo strategico numero 21.2.5 "Revisione della Legge 633/41 in materia di Diritto d'autore" (priorità politica P6). Dopo l'esame di numerose proposte di revisione, formulate dal Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore, le stesse sono state conglobate in un'unica proposta realizzando in tal modo i risultati attesi per l'anno 2008.

3.2.2. Direzione generale per lo spettacolo dal vivo

La Direzione generale per lo spettacolo dal vivo contribuisce alla realizzazione del programma attraverso tre obiettivi strategici (contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche, razionalizzazione della spesa e sistematizzazione di monitoraggio dell'attività, semplificazione e ottimizzazione dei processi) di cui uno appartenente alla priorità P5 e due alla priorità P6. Le risorse stanziate sono prevalentemente destinate a spese per interventi e per investimenti che si concretizzano in contributi erogati per il finanziamento dello spettacolo dal vivo.

Si riportano qui di seguito i risultati degli obiettivi sopra indicati. Obiettivo strategico 21.2.4 "Contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni liricosinfoniche" (priorità politica P5). Nella direttiva annuale del Ministro per l'anno 2008, tra gli obiettivi della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo è stato indicato quello concernente la ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche.

La legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244, ed in particolare l'articolo 2, comma 393, ha istituito presso il Ministero un fondo di 20 milioni di euro, inizialmente per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, al fine di contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni liricosinfoniche, soggette ad amministrazione straordinaria ai sensi dell'art. 21 del d.lg. 29 giugno 1996, n. 367, ovvero di quelle già sottoposte ad amministrazione straordinaria nel corso degli ultimi due esercizi che non abbiano ancora terminato la ricapitalizzazione, nonché di quelle che abbiano chiuso almeno in pareggio il conto economico degli ultimi due esercizi, ma presentino nell'ultimo bilancio approvato un patrimonio netto inferiore a quello indisponibile e propongano adeguati piani di risanamento all'Amministrazione dei beni e delle attività culturali. In seguito alla legge 133/2008, il fondo è stato limitato al solo anno 2008 [19].

In attuazione dell'obiettivo strategico 21.2.5 "Razionalizzazione della spesa e sistematizzazione di monitoraggio dell'attività" (priorità politica P6) sono stati disposti i provvedimenti amministrativi necessari a consentire l'utilizzazione delle risorse finanziarie disposte in bilancio a sostegno dello spettacolo dal vivo.

Tra gli elementi d'innovazione più evidenti, introdotti da detti provvedimenti, risulta un maggior ambito decisionale del Direttore generale dello spettacolo dal vivo ed una più chiara funzione riconosciuta alle regioni. I decreti hanno carattere transitorio, in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali, di cui all'art. 117 della Costituzione, fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali in materia di spettacolo. L'elemento sostanzialmente innovativo è costituito dalla riforma della valutazione qualitativa dei progetti artistici da parte delle Commissioni consultive. Tale valutazione viene effettuata attraverso parametri numerici (punteggi), che vengono preventivamente approvati dalle stesse Commissioni e pubblicati prima delle assegnazioni.

A ciascuno degli elementi di valutazione del progetto, elencati nei decreti di settore, è stato attribuito un punteggio massimo assegnabile e uno minimo (25 punti su 100), per essere ammessi a contributo. Tale nuovo sistema ha consentito, secondo l'Amministrazione, una più puntuale e trasparente valutazione qualitativa dei progetti, permettendo anche ai richiedenti il contributo di conoscere, attraverso l'accesso alle schede di valutazione, i propri punti di criticità, e tenerne conto nella predisposizione dei programmi relativi agli anni successivi.

In riferimento al medesimo obiettivo strategico e nell'ambito della relazione al Fondo unico per lo spettacolo predisposta dall'Osservatorio dello spettacolo, è stato effettuato il monitoraggio della spesa relativa al sostegno delle attività allo spettacolo dal vivo, relativo al 2008. Nell'ambito dell'obiettivo strategico n. 21.2.6 "Semplificazione e ottimizzazione dei processi" (priorità politica P6), la Direzione generale ha concorso con un progetto che si propone il miglioramento dell'accesso al programma "Domande on line". L'intervento ha inteso affrontare e risolvere il problema relativo alle criticità nell'accesso al programma "domande on line".

3.2.3. Direzione generale per il cinema

La Direzione ha partecipato al programma perseguendo due priorità politiche: P4 introduzione di misure di incentivazione fiscale (sia per attrarre produzioni straniere, sia per incentivare giovani autori e film d'essai) e P6 miglioramento del grado di realizzazione dell'attività istituzionale con particolare riferimento al contenimento della spesa pubblica e, nel contempo, riduzione delle giacenze nelle contabilità speciali e i residui passivi in contabilità ordinaria, attraverso rigorosi monitoraggi dello stato di avanzamento dei programmi di spesa approvati. Relativamente alla priorità politica P4, la Direzione generale per il cinema ha individuato l'obiettivo strategico numero 21.2.1 "Incrementare e qualificare le risorse finanziarie disponibili" che si concretizza nell'Obiettivo operativo numero 2. 1. 1. "Attuazione art. 1, commi 333, 336 e 340 della legge finanziaria 2008".

Le risorse stanziate a tal fine ammontano a 300.000 euro (0.25 per cento delle risorse destinate dalla Direzione generale a tale programma) Per consentire l'entrata in vigore effettiva in Italia del regime di agevolazioni fiscali regolato dall'art. 1, commi 333, 336 e 340 della Finanziaria 2008, che ha introdotto uno strumento per l'incremento e la qualificazione delle risorse finanziarie disponibili per le attività cinematografiche, la Direzione generale per il cinema nei primi sei mesi del 2008 si è dedicata alla predisposizione dei decreti di attuazione delle disposizioni "tax credit" (crediti d'imposta) e "tax shelter" (detassazione degli utili) previste dalla legge n. 244 del 2007. Tali schemi di decreti sono stati sottoposti fin dal giugno 2008 all'attenzione della Commissione europea per la prescritta autorizzazione del regime di incentivi, senza la quale quest'ultimo non può trovare applicazione in Italia.

Il relativo negoziato con l'UE ha occupato l'intero secondo semestre del 2008, implicando, tra l'altro, diversi meeting del gruppo di lavoro italiano con le autorità comunitarie, con l'instaurazione e lo sviluppo di un iter generale di notifica del regime di aiuti nell'agosto 2008, e di due successivi specifici procedimenti (aventi ad oggetto due distinti gruppi di misure agevolative) nel novembre e dicembre 2008, il primo dei quali si è peraltro concluso positivamente con l'autorizzazione UE del 18 dicembre 2008.

L'attività inerente a questo primo procedimento (tax credit e tax shelter a favore dei produttori cinematografici) prosegue con le procedure nazionali interne per l'implementazione dei decreti da poco autorizzati dall'UE. Risulta, invece, ancora in corso l'attività di negoziazione con l'Unione Europea al fine di superare le obiezioni sulla compatibilità con le norme comunitarie delle agevolazioni specifiche contemplate dalla legge n. 244/2007 e articolate negli schemi dei decreti attuativi, notificati alla Direzione concorrenza in data 30 dicembre 2008. Va, infine, fatto presente che le difficoltà intervenute con il d.l. n. 93 del 27 maggio 2008, che aveva soppresso una parte (art. 1, commi 325-334, legge 244/2007) degli incentivi fiscali in argomento, sono state superate con il ripristino integrale dei medesimi nel d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008. L'intero regime fiscale, peraltro, ha, allo stato, copertura finanziaria garantita fino al 31 dicembre 2010.

Con riferimento all'obiettivo strategico di sostegno all'attività cinematografica si segnala che detto sostegno

(alla produzione, alla distribuzione, all'esercizio e alle industrie tecniche) si è concretizzato nella concessione di finanziamenti "indiretti" per la produzione di progetti tra lungometraggi, opere prime, cortometraggi e sceneggiature originali, e nelle forme "dirette" di erogazione dei fondi:

Tav. 6 e 7

Relativamente al sostegno all'attività cinematografica all'estero, la quota FUS assegnata per la promozione del cinema italiano all'estero per il 2008 è stata di 1.000.000,00 di euro. In merito all'obiettivo strategico n. 21.2.3 "Semplificazione e ottimizzazione dei processi" (priorità politica P6) si segnalano tre iniziative. La prima riguarda l'istituzione, in accordo con le organizzazioni sindacali e le rappresentanze sindacali unitarie, di un gruppo tecnico composto da un rappresentante dell'Amministrazione e due rappresentanti designati dalle Organizzazioni sindacali, sul tema dell'organizzazione, dei carichi di lavoro e della mobilità, con relazione alla Direzione generale per il cinema e a quella per lo spettacolo dal vivo, al fine di definire criteri per una più razionale utilizzazione delle risorse.

La seconda iniziativa è consistita nella ricognizione, condotta da un gruppo di lavoro composto da funzionari appartenenti a tutti i servizi della Direzione, dei procedimenti amministrativi di competenza della Direzione. Tale attività di ricognizione è stata, inoltre, propedeutica alla terza iniziativa attivata nel 2008, consistente nella partecipazione al concorso nazionale "Premiamo i risultati", indetto dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione. La Direzione generale ha concorso con un progetto denominato "CINEMA ON LINE" [20].

3.3. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici (21.3)

L'attività del programma riguarda:

- la regolamentazione del patrimonio architettonico e monumentale;
- l'acquisizione, conservazione, fruizione e riproduzione dei beni architettonici e monumentali;
- la promozione e divulgazione del patrimonio architettonico e monumentale;
- la regolamentazione del patrimonio archeologico;
- l'acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni archeologici;
- la promozione e divulgazione del patrimonio archeologico;
- la gestione dei musei e delle aree archeologiche - scavi archeologici;
- l'acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni artistici e storici;
- la promozione e divulgazione del patrimonio artistico e storico;
- la gestione dei musei artistici e storici;
- la regolamentazione del patrimonio ambientale e paesaggistico
- la conservazione dei beni ambientali e paesaggistici;
- la promozione e divulgazione del patrimonio ambientale e paesaggistico;
- l'acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni etnoantropologici;
- la promozione e divulgazione del patrimonio etnoantropologico.

Il compito dell'attuazione del programma in oggetto è stato affidato a sei Centri di Responsabilità Amministrativa:

- Segretariato generale, con risorse pari allo 0,17 per cento;

- Direzione organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali, con risorse pari allo 0,14 per cento;

- Direzione bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure, che stanzia risorse pari al 24,35 per cento;

- Direzione generale beni archeologici, con risorse pari al 29,49 per cento;

- Direzione generale dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con risorse pari al 42,41 per cento;

- Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee, con risorse pari al 3,43 per cento. Limitatamente alle direzioni generali per le quali sono desumibili dati significativi si riportano qui di seguito le seguenti informazioni sui risultati dell'azione amministrativa.

3.3.1. Direzione bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure

La Direzione ha perseguito un solo obiettivo strategico il 21.3.1 - Promuovere la conoscenza dell'immagine dei beni e delle attività culturali in Italia e all'estero, inizialmente inserito in sede di direttiva 2008 nella missione 17 (per un importo di risorse stanziate di 250.000 mila euro). La somma di 144 milioni di euro è destinata al raggiungimento di due obiettivi strutturali "21.3.2 - Elaborazione e predisposizione del programma di interventi a favore dei beni e delle attività culturali" e "21.3.3 - Ottimizzazione attività di coordinamento delle Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici".

3.3.2. Direzione generale per i beni archeologici

La Direzione ha svolto attività di tutela e valorizzazione del patrimonio archeologico destinando complessivamente stanziamenti pari a 214,32 milioni di euro, di cui il 95,49 per cento rappresentano spese di funzionamento (relative prevalentemente a spese del personale), il 4,49 per cento sono spese per investimenti e il residuo 0,02 per cento è relativo a spese per interventi. Nell'ambito della tutela del patrimonio archeologico, la Direzione generale ha svolto anche nel corso del 2008 un'intensa attività per il rientro di beni illecitamente esportati e ha affrontato complesse questioni di tutela relative agli interventi di demolizione e rimozione da eseguirsi su beni archeologici, soggetti ad autorizzazione di propria competenza ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera i) del d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233.

E' stato, inoltre, disposto, uno snellimento procedurale a legislazione invariata, mediante delega, con provvedimento in data 28 luglio 2008, alle soprintendenze, degli interventi di demolizione e rimozione, fermo restando il potere di avocazione. Nel settore della valorizzazione del patrimonio archeologico, svolge un ruolo importante il miglioramento dell'offerta dei servizi culturali, in particolare mediante le attività di promozione, divulgazione, comunicazione e documentazione conoscitiva. Si segnalano in proposito le attività di divulgazione ed espositive che hanno riguardato la valorizzazione delle opere che, nel corso del 2008, sono rientrate in Italia da grandi musei americani e da collezionisti privati [21].

3.3.3. Direzione generale dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici

La Direzione ha svolto attività di tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici destinando complessivamente stanziamenti pari a 214,32 milioni di euro, di cui il 95,49 per cento rappresentano spese di funzionamento (relative prevalentemente a spese del personale), il 4,49 per cento sono spese per investimenti e il residuo 0,02 è relativo a spese per interventi. Alla Direzione è stato assegnato l'obiettivo strategico 21.3.2a "Studio e realizzazione per la promozione in Italia e all'estero delle maggiori iniziative culturali sul territorio "Italia in mostra" ed elaborazione di itinerari turistico-culturali" (priorità politica P1).

Per quanto concerne il settore relativo alle Mostre, l'autorizzazione ministeriale al prestito d'opere d'arte tutelate, nel 2008 sono state rilasciate, ai sensi dell'art. 48 del Codice per i beni culturali e il paesaggio, circa 10.500 autorizzazioni su opere d'arte, relative a circa 950 mostre. Poiché il gran numero di autorizzazioni richiede il ricorso all'informatizzazione delle procedure, l'Amministrazione ha avviato nel 2008 un procedimento di informatizzazione per la raccolta estesa dei dati utili alla ricognizione costante delle esposizioni di opere d'arte tutelate. Quanto all'obiettivo di miglioramento (priorità politica P6, con riferimento alla nota preliminare 2008) che prevede, tra l'altro, l'attuazione dei provvedimenti di organizzazione ministeriale, anche attraverso la semplificazione dei processi e l'utilizzazione delle innovazioni tecnologiche, si evidenziano i seguenti risultati.

Nel corso dell'anno l'Amministrazione ha assicurato lo svolgimento dell'ordinaria attività di tutela e ha provveduto ad emanare una serie di istruzioni e direttive di coordinamento, volte ad uniformare criteri, modalità e pratiche di buona tutela. Con riferimento alla "Tutela del patrimonio storico-artistico ed etnoantropologico" è proseguita, durante l'anno trascorso, l'attività di incremento del patrimonio storico-artistico con acquisti mirati per l'importanza delle opere [22]. Nell'ambito dell'obiettivo di miglioramento per l'attuazione della direttiva del 18 ottobre 2007 per l'adozione della "Carta per la qualità dei servizi"per gli Istituti e i luoghi della cultura, si segnalano i dati (forniti dall'Amministrazione) relativi agli orari di apertura dei Musei, delle aperture speciali nonché all'afflusso dei visitatori e dei relativi introiti:

Tav. 8

Si evidenzia che, relativamente alle regioni esposte nella suindicata tavola, nell'anno 2008 l'affluenza dei visitatori con biglietto di ingresso è stata pari a 12.083.713 unità con una flessione rispetto al 2007 del 7,12 per cento, gli introiti sono diminuiti del 3,93 per cento. La Direzione ha utilizzato 2 milioni di euro per il perseguimento dell'obiettivo strategico 21.3.1 relativo alla tutela e protezione del patrimonio culturale dal rischio sismico (priorità politica P6). Per la realizzazione dell'obiettivo formazione del personale del MIBAC sulla metodologia proposta nelle linee guida per la valutazione e riduzione del rischio sismico, sono state coinvolte le direzioni regionali, le soprintendenze per i Beni artistici e paesaggistici e miste ed i poli museali. In merito all'attività posta in essere con notevole impegno e abnegazione dall'Amministrazione in occasione del recente gravissimo sisma che ha colpito l'Abruzzo, la Corte prende riserva di riferire il prossimo anno nella relazione sul rendiconto 2009, ove saranno prese in esame le attività di messa in sicurezza, recupero e restauro dei beni

culturali danneggiati dal terremoto e il relativo impiego di risorse finanziarie nazionali e internazionali [23].

3.3.4. Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee

La Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee (PARC), per svolgere la propria attività nell'ambito del programma n. 3 ha destinato complessivamente stanziamenti pari a 24,94 milioni di euro, di cui 51,87 per cento rappresenta spese per investimenti, il 47,64 per cento riferisce a spese di funzionamento (relative prevalentemente a spese del personale), e il residuo 0,49 è relativo a spese per interventi. La Direzione generale è stata istituita dal d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233 ("Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"); mentre l'art. 3 ne sancisce l'istituzione in qualità di "Ufficio dirigenziale generale centrale", l'art. 7 determina le competenze e l'articolazione interna, in cinque Servizi di livello dirigenziale non generale.

La Direzione generale nasce dall'accorpamento di tre distinte strutture precedenti:

- Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanea;

- Direzione generale per i beni architettonici ed il paesaggio (per la sola componente relativa al paesaggio);

- Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici (per la sola componente relativa al paesaggio).

La Direzione generale ha evidenziato le problematiche, già esposte nella Relazione sul Rendiconto generale per l'esercizio 2007, la cui soluzione è fondamentale per l'espletamento dei compiti istituzionali [24]. In ordine all'obiettivo strategico 21.3.1a "Apertura del museo MAXXI" (priorità politica P1), si segnala che la progettazione esecutiva dell'edificio D, avviata nell'anno 2007, è stata completata nel corso del 2008 e che l'attività di cantiere prosegue secondo i programmi. Sono state definite le esigenze prestazionali dei servizi aggiuntivi (bar, ristorante, libreria, negozio) e le conseguenti localizzazioni all'interno dell'edificio; è stato inoltre previsto l'adeguamento di natura impiantistica e funzionale.

E' in corso la revisione del progetto di integrazione dello spazio esterno del museo con quello della Palazzina D. Con riferimento al progetto del nuovo Museo sono proseguite le analisi sulle future condizioni di esercizio al fine di garantire la piena funzionalità degli spazi e degli impianti progettati. Sono state anche svolte attività propedeutiche in applicazione della legge 29 luglio 1949, n. 717 recante norme per l'arte negli edifici pubblici. Si segnala, da ultimo, che con l'articolo 25 della legge 18 giugno 2009, n. 69 è stata prevista la trasformazione in fondazione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee.

Il Centro sarà trasformato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali in fondazione di diritto privato ed assumerà la denominazione di "Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo" svolgendo i compiti già propri del Centro suddetto anche attraverso la realizzazione, la gestione e la promozione dei Musei "MAXXI Arte" e "MAXXI Architettura" [25]. La Direzione svolge anche le attività relative all'attuazione dell'obiettivo strategico 21.3.3. "Tutela del paesaggio. Valutazione ambientale strategica con valenza paesaggistica e attività di copianificazione con gli enti territoriali" (priorità politica P6). Con riferimento alle procedure di valutazione l'Amministrazione evidenzia che sono state poste in essere attività relative a procedimenti di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) per i progetti di opere pubbliche infrastrutturali (art. 7, comma 5, del d.lg. n. 4/2008), ivi comprese anche le opere strategiche di interesse nazionale di cui alla c.d. "Legge Obiettivo" (artt. 165, 167 e 183 del d.lg. n. 163/2006) - e a procedimenti di VAS (Valutazione Ambientale Strategica) di piani e programmi ex art. 7, comma 5, del d.lg. n. 4/2008.

La VAS ha subito un sostanziale incremento a seguito dell'entrata in vigore del d.lg. 16 gennaio 2008, n. 4 ("Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale") che ha reso cogenti le norme derivanti dal recepimento della Direttiva europea 2001/42/CE in materia di VAS e VIA, con l'obbligo di sottoporre a VAS tutti i piani e i programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente.

Le procedure di VAS svolte nel 2008 hanno costituito il presupposto per un approccio allo studio di criteri metodologici per l'applicazione di una disciplina innovativa come la VAS nei settori di competenza del Ministero; la Direzione generale ha fornito alle direzioni regionali e alle soprintendenze di settore indicazioni e linee di indirizzo per l'analisi e la valutazione dei piani e dei programmi rispetto alle eventuali e possibili impatti sui beni culturali e paesaggistici. Nel corso dell'anno 2008 sono state definite dall'Amministrazione le azioni finalizzate al raggiungimento di una migliore qualità del paesaggio attraverso l'individuazione di una metodologia di indirizzo e di supporto per la progettazione degli interventi di trasformazione territoriale, quale raccordo tra la qualità della progettazione architettonica dei manufatti edilizi e infrastrutturali e la qualità dei relativi studi di fattibilità paesaggistica per il loro inserimento nel contesto ambientale e paesaggistico.

L'articolo 156, comma 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede, inoltre, che il Ministero per i beni e le attività culturali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni predisponga uno schema generale di convenzione nel quale vengono stabilite le metodologie e le procedure di ricognizione, analisi, censimento e catalogazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela.

La convenzione costituisce, infatti, lo strumento indispensabile per procedere al censimento dei beni paesaggistici e l'interscambio dei dati contenuti nelle banche dati istituite presso le diverse strutture regionali. E' stato quindi elaborato lo schema generale di convenzione con le Regioni sulle modalità di interscambio dei dati [26]. Nel corso dell'anno 2008 l'attività di copianificazione (articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) è stata notevolmente influenzata dalle sostanziali modifiche apportate alla Parte terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio dal d.lg. 26 marzo 2008, n. 63. Tale attività è proseguita con le Regioni Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Sardegna e Toscana. Per quanto attiene alle altre Regioni l'Amministrazione ha intrapreso contatti con l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, le Marche e la Lombardia. L'attività ha permesso:

- di attivare le prime fasi di elaborazione dei piani paesaggistici con le Regioni con le quali è già in atto il tavolo di copianificazione;

- di predisporre ed in alcuni casi stipulare i protocolli d'intesa ed i relativi disciplinari [27]. La situazione relativa alla copianificazione paesaggistica viene riportata nella tavola di cui all'allegato 1 .

3.4. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria (21.4)

Il programma, che assorbe il 17,25 per cento degli stanziamenti destinati alla realizzazione della missione istituzionale, cura la "Promozione e divulgazione del patrimonio archivistico; acquisizione, conservazione, inventariazione, fruizione, regolamentazione e riproduzione dei beni archivistici; vigilanza sugli archivi statali e non statali - sorveglianza sugli archivi delle amministrazioni; sostegno all'editoria; promozione e divulgazione del patrimonio librario; acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni librari - gestione delle biblioteche", ricade nell'ambito di una delle priorità del programma di governo denominata "crescita della cultura, del turismo e dello sviluppo sostenibile" e, a livello ministeriale, consente il perseguimento di due priorità politiche previste nella Direttiva 2008:

- P2 - Libri e lettura: volta all'istituzione di una nuova struttura, con autonomia tecnicoscientifica ed economico-finanziaria, con il compito di promuovere la lettura ed ampliamento della platea di soggetti fruitori degli archivi e delle biblioteche;

- P6 - Miglioramento delle attività istituzionali che si esplica in diversi interventi: tutela del paesaggio e del decoro urbano, crescita culturale del sistema Italia e diffusione del prodotto culturale italiano all'estero; favorire l'accesso alla cultura da parte dei disabili, ampliare i servizi della fruizione del patrimonio culturale e migliorare la qualità degli stessi, attuazione di provvedimenti organizzativi e di contenimento della spesa pubblica.

Il compito dell'attuazione del programma in oggetto è affidato a tre Centri di Responsabilità Amministrativa:

- la Direzione generale bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure che stanzia risorse pari all'8 per cento del programma;

- la Direzione generale degli archivi, che partecipa al programma con il 46,6 per cento degli stanziamenti; - la Direzione generale dei beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore, che stanzia risorse pari al 45,4 per cento del totale programma. Limitatamente alle direzioni generali per le quali sono desumibili dati significativi, si riportano qui di seguito le seguenti informazioni sui risultati dell'azione amministrativa.

3.4.2. Direzione generale degli archivi

Secondo quanto riferisce l'Amministrazione l'operatività degli istituti archivistici del Centro-Nord è pesantemente condizionata dalla grave carenza di organico, con conseguente rischio di limitazioni al servizio pubblico. In molti Istituti del Sud si registrano al contrario fenomeni di sovraffollamento specie nei profili dell'area seconda.

E' stato evidenziato in particolare che 11 Istituti di livello non dirigenziale sono diretti ad interim da funzionari di altre sedi, mentre molti altri si avvalgono di supporti esterni per l'attività amministrativa. Ulteriore grave problema è rappresentato dal progressivo aumento dell'età media del personale, in specie dell'area tecnico - scientifica, connesso al prolungato blocco delle assunzioni [28]. La legge finanziaria 2008 ha autorizzato nuove assunzioni per il settore dei beni culturali, ma nel contempo ha precluso il ricorso a forme di lavoro flessibile.

Nel corso del 2008 sono stati conclusi 30 contratti per l'acquisto di archivi e singoli documenti, per un importo globale di 751.580,00 di euro [29].

In attuazione dell'obiettivo strategico: n. 21.4.2 "Garantire un livello sempre più elevato dei servizi offerti determinando migliori condizioni per l'accessibilità e la fruizione del patrimonio archivistico anche attraverso l'utilizzazione delle innovazioni tecnologiche" (priorità politica P6) l'Amministrazione ha svolto le attività dell'azione 1 "PAN - Portale Archivistico Nazionale". La legge n. 291/2003 ha stanziato, per il triennio 2003/2005, la somma di 22.500.000 euro per la creazione del Sistema Archivistico Nazionale. A tal fine, è stata ultimata la procedura per definire uno studio di fattibilità. Obiettivo precipuo del SAN è standardizzare le attività di descrizione e promozione dell'accesso on-line al patrimonio archivistico nazionale e rendere disponibile una base informativa sulla sua consistenza e composizione, agevolando nel contempo l'accesso e la fruizione delle informazioni e dei servizi da parte dell'utenza, fungendo da cerniera per l'accesso alla documentazione statale attraverso il SIAS (Sistema Informativo degli Archivi di Stato) e la Guida Generale Archivi di Stato e a quella non statale attraverso il SIUSA (Sistema Informativo Unificato delle Soprintendenze Archivistiche):

a) sin dal 2003 è stato avviato il progetto SIAS, che si propone di costituire una piattaforma software basata su tecnologie avanzate per la descrizione quantitativa e qualitativa, la gestione e la fruizione dei fondi archivistici e degli inventari degli Archivi di Stato italiani.

In sintesi, l'iniziativa prevede:

- la descrizione qualitativa e quantitativa del patrimonio documentario e dei relativi strumenti di ricerca;

- la dotazione di propri servizi informativi a tutti gli Archivi di Stato, creando nel contempo un servizio web nazionale con i dati sul patrimonio e i relativi strumenti di ricerca;

- la gestione delle nuove acquisizioni;

- la gestione, in tempo reale, della valutazione economica del patrimonio, a norma dell'art. 14 del d.lg. n. 279/1997 e del d.m. 18 aprile 2002;

- la gestione delle sedi dal punto di vista delle necessità di deposito. Nel 2008 è stato testato, presso l'Archivio Centrale dello Stato, il modulo per le sale di studio, che consente di gestire le iscrizioni, le presenze e le esclusioni degli studiosi, le richieste e la movimentazione dei pezzi, la collocazione topografica del materiale archivistico.

Il software permette agli studiosi di effettuare ricerche sul sistema SIAS e di selezionare e prenotare le unità archivistiche che si intendono consultare, verificando peraltro se sono già in consultazione o se ne sono escluse per qualsiasi motivo;

b) è proseguita l'attività di sviluppo e implementazione del SIUSA. Sono oggi disponibili in rete 2461 schede relative a soggetti conservatori, 7400 schede relative a soggetti produttori e 51081 schede relative a complessi archivistici; c) è proseguita la gestione in rete della Guida Generale degli Archivi di Stato italiani, di cui è pressoché concluso l'aggiornamento e lo studio per i repertori delle magistrature.

Al riguardo si deve in primo luogo segnalare che il programma di informatizzazione dei servizi archivistici (con finanziamenti risalenti al 2003), ha, nel tempo, accumulato ritardi. Inoltre si osserva che, al fine del migliore impiego delle risorse finanziarie necessarie per detta informatizzazione, è necessario che il Sistema Archivistico Nazionale (SAN) sia ispirato al principio dell'interoperabilità tra i sistemi in atto (Guida Generale degli Archivi di Stato italiani, SIAS, SIUSA): ciò al fine, da una parte, di valorizzare i dati, le informazioni e i servizi esistenti, dall'altra, di evitare la diseconomica rielaborazione di servizi offerti da programmi già in uso.

Nell'ambito dell'obiettivo strategico n. 21.4.3 "Ottimizzare le iniziative di comunicazione istituzionale dell'Amministrazione archivistica in Italia e all'estero" (priorità politica P6) l'attività di controllo della Direzione sulla circolazione internazionale del materiale documentario si è concretizzata, per il 2008, nel rilascio di 19 autorizzazioni all'esportazione temporanea per mostre all'Estero.

Nel corso del 2008 le sale di studio e di lettura degli Archivi di Stato hanno registrato complessivamente 260.000 presenze, per 101.900 ricerche. Il calo delle presenze e ricerche rispetto agli anni precedenti sarebbe compensato, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, dall'incremento degli accessi attraverso il sito internet. Sono stati inoltre espressi 365 pareri di non libera consultabilità, richiesti dal Ministero dell'interno a norma del d.p.r. 30 dicembre 1975, n. 854.

E' stato, inoltre, perseguito l'obiettivo di miglioramento (con riferimento alla nota preliminare 200) per

l'attuazione dei provvedimenti di organizzazione ministeriale, anche attraverso la semplificazione dei processi e l'utilizzazione delle innovazioni tecnologiche. La consistenza presumibile del patrimonio documentario degli Archivi di Stato è stata stimata dall'Amministrazione in 11.391.531 unità di materiale cartaceo, 1.053.444 pergamene, 799.524 mappe, 34.239 sigilli e tipari, 12.567 monete, 560.000 fotografie, 4.136.826 negativi, 191.449 bobine di microfilm, 515.123 microfiches e 16.866 pezzi di materiale audiovisivo.

A seguito della nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del conto del patrimonio, disposta con d.m. 18 aprile 2002, la Direzione ha avviato un'opera di censimento e valutazione economica, mediante il ricorso a tecnologie informatiche. E' proseguita, inoltre, l'opera di censimento e salvaguardia del patrimonio non statale. Nel 2008 sono stati sottoposti a vincolo 81 complessi documentari, di proprietà di famiglie e enti privati, enti economici e culturali [30]. Nel quadro dei rapporti con la Conferenza episcopale italiana per la tutela degli archivi ecclesiastici, sono stati avviati 29 interventi di censimento, precatalogazione e restauro. Sono in corso di definizione le modalità applicative della recente intesa in materia di accesso agli archivi ecclesiastici [31]. E' proseguito il censimento degli archivi delle istituzioni scolastiche, con il censimento degli archivi delle Province di Bari, Reggio Emilia, Potenza e del Lazio e il finanziamento delle operazioni relative a due importanti Licei romani. E' in corso, inoltre, l'attuazione del progetto nazionale per il censimento degli archivi dell'architettura. Nel settore degli archivi comunali, sono state eseguite 116 visite ispettive, finalizzate anche a verificare l'applicazione delle nuove tecnologie e il funzionamento del protocollo informatico. Un gruppo misto di lavoro per la definizione di un nuovo titolario per gli archivi comunali sta monitorandone l'applicazione e fornisce supporto operativo agli enti interessati.

Altro gruppo di lavoro sta predisponendo un nuovo massimario di selezione e scarto per gli archivi delle Amministrazioni provinciali. Continuano i lavori dell'apposito gruppo di lavoro misto Stato - Regioni, volto a impostare su nuove basi l'organizzazione degli archivi delle Regioni (Consiglio e Giunta) e la formazione professionale dei relativi operatori. Assume rilievo l'attività tecnica svolta dalla Direzione generale per gli archivi in favore delle regioni e degli enti locali: il sostegno specialistico ad amministrazioni (regionali e locali), che spesso non hanno personale tecnico - archivistico, si inquadra, ad avviso della Corte, nella giusta prospettiva della leale collaborazione tra diversi livelli di governo, auspicabile anche in altri settori dell'amministrazione.

L'attività di sorveglianza sugli archivi correnti e di deposito delle PP. AA. statali si è concretizzata nel supporto agli uffici interessati in ordine alle problematiche connesse alle trasformazioni istituzionali in atto e all'applicazione delle nuove tecnologie, nonché nell'istruttoria di 1.010 procedure di scarto e nella revisione dei massimari di scarto. Sin dal 1997 l'Amministrazione archivistica ha progettato e realizzato il proprio sito web in un'ottica di razionalizzazione delle risorse economiche e umane. Il sito ARCHIVI si configura come un portale e consente agli uffici dipendenti di costruire e aggiornare i propri siti sul server centrale. Esso costituisce inoltre uno strumento omogeneo e diretto ai siti e ai sistemi informativi degli Istituti dell'Amministrazione, oltre che ai siti nazionali e internazionali di interesse archivistico e a banche dati e servizi di interesse archivistico. Un programma specifico effettua un costante controllo del numero degli accessi e degli utenti, che nel 2008 sono stati pari rispettivamente a 11.995.137 e 581.023. Nel 2008 è proseguita la sua reingegnerizzazione, con l'inserimento in rete, in formato PDF, di 70 pubblicazioni edite dall'Amministrazione, scaricabili gratuitamente e rese così accessibili agli studiosi.

3.4.3. Direzione generale dei beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore

La Direzione vanta un organico complessivo di 2.602 unità di personale di cui solo 142 unità sono utilizzate nella Direzione generale, le restanti unità di personale sono collocate presso le Biblioteche ed Istituti culturali presenti sul territorio nazionale. Nei compiti primari indicati dal governo, la Direzione è presente operativamente attraverso l'ampliamento e la contestuale semplificazione degli standard in materia di ricerca e innovazione dei beni librari; attraverso l'istituzione ed attivazione di un Centro per il libro, che raggruppi le conoscenze tecniche, scientifiche ed economiche e che promuova la lettura, la sua fruizione e l'editoria; attraverso l'utilizzo di strumenti moderni e di conoscenza di massa come il web, per la diffusione del patrimonio culturale, storico e religioso; attraverso un'analisi sulla legge del diritto d'autore atta alla revisione della stessa.

Con riferimento all'obiettivo strategico: n. 21.4.4: "Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e religioso tramite lo sviluppo degli itinerari storici, culturali e religiosi anche attraverso l'uso di moderne tecnologie con le quali procedere alla catalogazione, digitalizzazione e messa in rete di documenti testuali, cartografici e audiovisivi." sono state svolte le attività per la realizzazione del progetto "Valorizzazione e sviluppo degli itinerari storici, culturali e religiosi". Tale progetto, avviato nel 2007, è teso a realizzare un sistema di coordinamento tra il patrimonio culturale, architettonico e paesaggistico del nostro paese, dislocato sugli itinerari della Via Francigena, Carolingia e sulla "Rotta dei Fenici" attraverso la collaborazione con gli Enti territoriali e le associazioni, per attività di valorizzazione del patrimonio e diffusione di iniziative per la sua promozione. Sono stati istituiti due organi, la "Consulta degli itinerari storici, culturali e religiosi" (d.P.C.M. del 27 settembre 2007) e il relativo "Comitato Scientifico" (d.m. 25 ottobre 2007). La Direzione generale ha provveduto alla realizzazione ed al perfezionamento di tutti i procedimenti amministrativi per la istituzione e l'insediamento ed il funzionamento di detti organi.

Nell'anno 2008, l'obiettivo strategico è stato riproposto e specificato, dando importanza alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale e religioso sugli itinerari, in particolare alla diffusione dello stesso, tramite l'uso delle moderne tecnologie di comunicazione e informazione come il web. Quanto all'obiettivo di miglioramento: n. 21.4.5 " Sviluppo del Servizio bibliotecario nazionale (SBN) nell'ambito dei servizi offerti al pubblico" la Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali ed il diritto d'autore, attraverso l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, promuove e coordina l'attività di catalogazione e documentazione del patrimonio librario conservato nelle biblioteche pubbliche con particolare riferimento alla realizzazione del SBN. Le biblioteche che partecipano al SBN sono raggruppate in Poli locali costituiti da un insieme più o meno numeroso di biblioteche che gestiscono tutti i loro servizi con procedure automatizzate. I Poli sono a loro volta collegati al sistema Indice SBN, nodo centrale della rete, gestito dall'Istituto Centrale per il Catalogo Unico (ICCU), che contiene il catalogo collettivo delle pubblicazioni acquisite dalle biblioteche aderenti al Servizio Bibliotecario Nazionale. Al 31 dicembre 2008 risultano collegati al SBN 66 poli e 3.556 biblioteche [32].

Particolare rilievo per il programma d'azione riferito all'obiettivo di miglioramento n. 21.4.7 ("Nell'ambito dell'istituendo Centro per il Libro è prevista la realizzazione di una penetrante azione di promozione del libro e della lettura, su tutto il territorio nazionale, condotta in stretto regime di cooperazione con enti territoriali e locali, istituzioni pubbliche e private ed in generale con tutti i soggetti legati alla filiera del libro") riveste la complessa attività organizzativa della campagna "Ottobre piovono libri", che costituisce momento significativo dell'azione di promozione del libro svolta dall'Amministrazione. Il progetto, realizzato per la prima volta nel 2006 dal Ministero in stretta sinergia con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, l'UPI, l'ANCI, è stato ideato e coordinato per imprimere un nuovo impulso alla promozione della lettura nel nostro Paese. Nell'ambito della funzione di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale attribuita al Ministero si esplica l'attività di conservazione e salvaguardia del patrimonio librario, con particolare riferimento al patrimonio custodito presso le Biblioteche Pubbliche Statali, la Discoteca di Stato e il Museo dell'Audiovisivo, che si accompagna all'azione destinata alla diffusione delle informazioni bibliografiche e di coordinamento della circolazione dei documenti svolta dall'Istituto Centrale per il Catalogo Unico.

3.5. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.5)

La vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale e ritorno dei beni culturali illecitamente esportati viene svolta dal Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale le cui risorse finanziarie sono gestite unicamente dal Gabinetto.

La Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee segnala, con riferimento all'attività di demolizione degli interventi realizzati abusivamente su beni paesaggistici (articolo 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) che il fenomeno dell'abusivismo è assai diffuso in Italia. Al riguardo va peraltro evidenziato che circa il 50 per cento del territorio è sottoposto a tutela paesaggistica. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha previsto all'articolo 167 la demolizione da parte del trasgressore delle opere eseguite abusivamente su aree sottoposte a vincolo paesaggistico ed il ripristino dello stato dei luoghi danneggiati. Lo stesso articolo 167 attribuisce al Direttore regionale il potere di procedere alla demolizione di tali opere quando il trasgressore non abbia provveduto e non sia intervenuta d'ufficio l'Autorità preposta alla tutela, cioè il Comune. Il Ministero per i beni e le attività culturali è quindi chiamato ad operare affinché non permangano sui beni paesaggistici opere che ne deturpano le caratteristiche

Il Codice prevede che per attuare questo gravoso compito possa essere stipulata una convenzione fra il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero della difesa, affinché i direttori regionali possano utilizzare le strutture tecnico-operative della difesa per procedere alla demolizione. E' questa la scelta che è stata operata e che ha dato luogo alla Convenzione firmata dal Ministro per i beni e le attività culturali e dal Ministro della difesa in data 10 dicembre 2008.

La Convenzione stabilisce gli organi referenti per le due amministrazioni e le modalità applicative delle attività demolitorie, prevedendo la costituzione di un Comitato tecnico di valutazione. Attraverso il Comitato tecnico di valutazione, composto dai rappresentanti dei due dicasteri, verranno definiti annualmente gli interventi da portare a demolizione secondo un ordine di priorità stabilito dai Direttori regionali.

Gli interventi di demolizione saranno eseguiti dal Genio militare. Lo spirito di collaborazione che è alla base della convenzione, costituisce la premessa indispensabile per l'effettiva operatività della norma e, quindi, consente di procedere efficacemente alle demolizioni supplendo all'inerzia del trasgressore e degli organi comunali ai quali spetterebbe di intervenire. Si auspica che l'intervento delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa costituisca un forte deterrente per evitare o perlomeno ridurre il fenomeno dell'abusivismo ed anche un incentivo per i Comuni ad operare in futuro, provvedendo alle demolizioni.

Tra l'altro, la convenzione può costituire il presupposto per accordi tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le Regioni per condurre congiuntamente il monitoraggio degli interventi abusivi e le azioni di

ripristino dei beni paesaggistici. Per quanto riguarda l'attività di repressione in materia di patrimonio archeologico, la Direzione generale per i beni archeologici, oltre a garantire il coordinamento tra tutti gli uffici competenti, ha curato la trasmissione agli Uffici periferici delle informazioni relative a furti, sequestri ed atti di danneggiamento, nonché degli avvisi relativi alle udienze nei procedimenti penali per reati contro il patrimonio archeologico (n. 27 comunicazioni) ed ha attivato una procedura di costituzione di parte civile dell'Amministrazione dei beni culturali, tenuto conto della particolare rilevanza dei reati oggetto del procedimento penale. Infine, su richiesta del Ministero della giustizia, ha disposto l'assegnazione alle Soprintendenze competenti territorialmente dei reperti archeologici confiscati (n. 27 provvedimenti).

In relazione ad opere acquistate da musei stranieri che potrebbero provenire dall'Italia, si è provveduto a diramare alle Soprintendenze i relativi dati corredati da documentazione fotografica, informando contestualmente il Comando Carabinieri TPA per le necessarie indagini. In ordine alla tematica in oggetto si rimanda alla relazione annuale dell'attività operativa del Comando Carabinieri tutela patrimonio artistico ove sono reperibili i dati relativi alle principali tipologie criminose nel campo dei beni culturali e le azioni di contrasto e di prevenzione effettuate dall'Arma.

4. Osservazioni conclusive

Sotto il profilo organizzativo si rileva che durante i primi mesi dell'esercizio 2008 l'Amministrazione è stata impegnata a dare attuazione al nuovo regolamento di organizzazione, emanato con il d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233. Quando il processo era sostanzialmente giunto a conclusione sono intervenuti, da una parte, il cambio della compagine governativa, dall'altra e soprattutto, le nuove disposizione introdotte dal d.l. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, che hanno imposto, nell'ambito della più ampia manovra finanziaria di contenimento, una razionalizzazione delle strutture amministrative volta a conseguire risparmi di spesa.

Conseguentemente il Ministero ha dovuto sottoporre a nuova revisione la propria organizzazione e dare l'avvio all'iter del nuovo schema di regolamento di organizzazione. L'illustrata situazione, peraltro comune ad altre amministrazioni centrali dello Stato, ha posto e pone l'Amministrazione in una condizione di "riorganizzazione permanente". Da ciò consegue che l'attività di programmazione e controllo strategico deve tener conto delle continue intervenute modifiche organizzative che incidono sui centri di responsabilità amministrativa: le difficoltà nella confrontabilità dei dati determina un affievolimento della significatività dell'attività stessa, sia nella fasi ex ante, sia, e soprattutto, nelle fasi di verifica e valutazione ex post. Sempre con riferimento alla pianificazione strategica, la documentazione programmatoria (note preliminari, direttiva generale per l'azione amministrativa, schede, etc.) fa emergere una scarsa propensione delle strutture periferiche ad interagire con gli organi centrali nel processo di definizione degli obiettivi strategici (e conseguentemente di quelli operativi). Ciò determina un sostanziale "scollamento" tra le diverse articolazioni che dovrebbe essere superato con il pieno coinvolgimento di tutti gli istituti nel processo di pianificazione strategica, programmazione finanziaria, controllo dei risultati.

Contribuisce a rendere più evidente l'illustrato fenomeno la problematica delle giacenze di risorse finanziarie nelle contabilità speciali. Il sistema delle contabilità speciali, infatti, introdotto per agevolare l'attività dei funzionari delegati responsabili degli istituti, di fatto non ha risposto alle attese, sia per un procedimento di definizione (o di riprogrammazione) dei piani di intervento delle attività molto lungo e complesso, sia, e soprattutto per la mancanza di previsioni normative di carattere sollecitatorio che evitino in modo efficace il formarsi delle giacenze. Non si può non rilevare, inoltre, che l'Amministrazione è ancora impegnata nell'attivazione delle applicazioni informatiche per il controllo di gestione. Tali ritardi sono imputabili ai tempi tecnici dovuti all'espletamento della gara per l'individuazione del fornitore del servizio da parte del CNIPA e alle successive fasi di esecuzione del contratto. Solo a seguito dell'avvio completo di tale funzione si potranno ottenere i dati e le informazioni (in termini sia di costi, sia di risultati operativi) relativi ai singoli uffici e istituti, centrali e periferici.

Note

[1] Infatti, nel 1998 con l'istituzione del nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, si è passati da un'organizzazione incentrata sulla figura del Segretario generale e delle direzioni generali di settore (con la novità dell'istituzione dei soprintendenti regionali - d.p.r. 441/2000) ad un'articolazione basata su quattro dipartimenti, dieci direzioni generali e diciassette direttori regionali (d.lg. n. 3/2004 e d.p.r. n. 173/2004). Con il d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 è stato dapprima confermato il modello dipartimentale; successivamente - con il d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 - è stata reintrodotta la figura del Segretario generale. Il d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233 ha confermato definitivamente tale scelta.

[2] Con d.m. del 7 ottobre 2008, inoltre, sono state dettate disposizioni in ordine all'organizzazione ed al funzionamento degli Istituti dotati di autonomia speciale e degli Istituti centrali, di cui all'articolo 15, commi 1 e 2, del sopra citato d.p.r. 233/2007.

[3] E' stato pertanto predisposto uno schema di regolamento di modifica al d.p.r. n. 233 del 2007, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 18 dicembre 2008, che prevede la razionalizzazione delle predette attività di tutela

e di valorizzazione ed il ridimensionamento degli assetti organizzativi, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, in linea con le disposizioni recate dall'articolo 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

[4] Lo schema di regolamento inviato alle Camere per il prescritto parere in data 29 aprile 2009, per quanto concerne le posizioni dirigenziali di prima fascia, dispone una riduzione delle dotazioni organiche di 3 unità prevedendo che:

- - il Ministero si articoli in 8 uffici dirigenziali di livello generale in luogo dei 9 previsti in precedenza;
- - il Servizio di controllo interno diventi organo monocratico e la sua direzione sia affidata a 1 dirigente di livello generale;
- - sia soppresso 1 incarico di consulenza, studio e ricerca assegnato a 1 dirigente di prima fascia.

Per quanto concerne le posizioni dirigenziali di seconda fascia, è prevista una riduzione delle dotazioni organiche di 22 unità ed in particolare:

- - il Segretariato generale si articoli in 17 uffici dirigenziali di livello non generale. L'articolazione include il Servizio ispettivo, cui sono assegnati altri 10 dirigenti con funzioni ispettive. La dotazione organica complessiva è dunque di 17 posizioni in luogo delle 22 previste attualmente, con conseguente soppressione di 5 posti di dirigente;
- - siano ridefiniti i compiti e la struttura organizzativa delle Direzioni generali del Ministero. La nuova articolazione comporta la soppressione di 5 uffici dirigenziali;
- - siano ridefiniti i compiti del Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici e la dotazione organica dei dirigenti delle Direzioni regionali. Le modifiche introdotte comportano la soppressione di 10 posizioni da dirigente di seconda fascia. E' istituita 1 ulteriore posizione da dirigente nelle Direzioni regionali del Piemonte e della Sardegna.
- - sono soppressi 4 posti nella Direzione regionale della Campania, 3 nelle Direzioni regionali del Lazio e della Toscana e 1 in quelle dell'Emilia Romagna e della Lombardia;
- - siano soppresse 2 posizioni da dirigente di seconda fascia presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Una delle posizioni soppresse è quella relativa al dirigente di seconda fascia facente attualmente parte del collegio di direzione del Servizio di controllo interno. La soppressione avviene in conseguenza della trasformazione del collegio in organo monocratico. Sono previste, inoltre, alcune modifiche al d.p.r. 6 luglio 2001, n. 307, recante il regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Oltre alle modifiche concernenti la dotazione organica dei dirigenti, già descritte in precedenza, si prevede che l'emolumento accessorio da corrispondere al Capo di Gabinetto sia fissato in un importo non superiore alla misura massima del trattamento accessorio spettante al Segretario generale mentre il testo vigente fa riferimento a quello dei capi dei Dipartimenti del Ministero.

[5] Si riporta qui di seguito l'art. 3 dell'OPCM 3747 del 12 marzo 2009:

1. Per l'attuazione della presente ordinanza il Commissario delegato è autorizzato, ove ritenuto indispensabile e sulla base di specifica motivazione, a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004 e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, alle sotto elencate disposizioni:

- – r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, articoli 3, 8, 11 e 19;
- - r.d. 23 maggio 1924, n. 827, articoli 37, 38, 39, 40, 41, 42, 117, 119;
- - d.lg. 12 aprile 2006, n. 163, articoli 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 28, 33, 34, 36, 37, 42, 48, 49, 50, 53, 55, 56, 57, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 111, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 128, 130, 132, 141 e 241;
- - legge 7 agosto 1990, n. 241, articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, e successive modificazioni;
- - d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, articoli 5, 21, 22, 26, 27, 28, 33, 45, 46, 50, 52, 96, 97, 120, 169 e 181;
- - legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni ed integrazioni, art. 8;
- - d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, e successive modifiche ed integrazioni, articoli 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 22-bis;
- - d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 articoli 50 e 54;
- - d.lg. 30 marzo 2001, n. 165 articolo 7;
- - d.p.r. 27 febbraio 1998, n. 66;
- - leggi regionali di recepimento ed applicazione della legislazione statale oggetto di deroga.

[6] In particolare:

- - il d.lg. 26 marzo 2008, n. 62, recante "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali", interviene sulla circolazione delle cose di interesse storico e artistico, riconsidera la disciplina di tutela dei beni archivistici, definisce una più stringente salvaguardia del patrimonio culturale di proprietà di enti pubblici, di soggetti giuridici privati, di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti;
- - il d.lg. 26 marzo 2008, n. 63, recante "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio" innova in materia di nozione, pianificazione paesistica, regime delle autorizzazioni paesaggistiche;
- - il d.l. 3 giugno 2008, n. 97, convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129 recante "Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza di allocazione della cosa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini" all'art. 4-quinquies "Termine di entrata in vigore delle disposizioni procedurali di cui all'articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni", sostituisce completamente l'art. 159 (Regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica) del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. Viene riscritta la procedura transitoria per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, applicabile fino al 31 dicembre 2008. La disciplina dettata

dal capo IV si applica anche ai procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che alla data del 31 dicembre 2008 non si siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione.

L'Amministrazione competente rilascia o nega l'autorizzazione entro sessanta giorni dalla richiesta e comunica alla soprintendenza le autorizzazioni rilasciate. Entro 60 giorni dalla ricezione della completa documentazione, la soprintendenza può annullare l'autorizzazione se ritiene che non sia conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio. Decorso il termine di 60 giorni dalla richiesta di autorizzazione, gli interessati possono inoltrare richiesta alla soprintendenza, che si pronuncia entro altri 60 giorni dalla data di ricevimento. Viene anche introdotta una disposizione transitoria che fa salvi gli atti e le autorizzazioni adottati nei vari periodi temporali.

[7] L'atto di indirizzo del Ministro per l'anno 2008 è stato emanato in data 12 luglio 2007. E' seguita, poi, la redazione della nota preliminare allo stato di previsione del bilancio.

[8] La prima, nel dicembre 2007 riguardante la soppressione dei CRA e, a decorrere dal 30 dicembre 2007, la definizione degli uffici dirigenziali di livello generale dell'Amministrazione centrale e periferica nonchè la nomina dei rispettivi titolari; la seconda, avviata e completata nel primo trimestre 2008, riguardante la definizione dell'articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale dell'Amministrazione centrale e periferica, e la nomina dei relativi titolari; la terza riguardante l'assegnazione ai nuovi CRA delle risorse umane e finanziarie definita nel primo quadrimestre 2008.

[9] Per una rapida acquisizione delle informazioni richieste e ai fini di una migliore leggibilità ed omogeneità dei dati e degli elementi utili per il controllo, nonché per snellire il carico di lavoro dei Centri di Responsabilità, l'Amministrazione ha considerato prioritaria la realizzazione informatica del controllo di gestione almeno presso tutti i CRA e le Direzioni generali per i beni culturali.

[10] La riduzione più consistente è relativa alla missione 21 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, peculiare per il raggiungimento degli obiettivi strategici e dei cosiddetti obiettivi strutturali, e al macroaggregato funzionamento.

[11] Già nel corso dell'esercizio 2008 sono stati revocati gli interventi non avviati del " piano lotto" 2007-2009, del programma annuale degli interventi di tutela e valorizzazione previsti dall'art.1 comma 1138 della Finanziaria 2007, nonché dei piani di spesa di cui all'art. 2 comma 386 della Finanziaria 2008. Per il triennio 2009-2011 l'azione del Ministero, in sostanziale coerenza con la politica del Governo di contenimento della spesa, sarà, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, tesa a privilegiare le attività di tutela e il mantenimento dei servizi (apertura dei musei, delle biblioteche, degli archivi) sacrificando, ove necessario, le attività di restauro e di investimenti.

[12] Nell'ultima rilevazione, effettuata dal Ministero al 31 marzo 2009, il resto di cassa disponibile sulle contabilità speciali è di 413.415.871,60 euro al lordo dei mandati inestinti di fine anno (pari a 14.419.190 euro). Considerando i 358.338.080,11 euro di residui passivi che affluiranno nelle contabilità speciali, la giacenza di cassa diventa di 757.334.761,71 euro. La Tavola che segue, evidenzia dal 2002 al 2008: il saldo di cassa riportato al 1° gennaio, le entrate affluite nel periodo considerato, le uscite, nonché il resto disponibile. Dal confronto tra il saldo iniziale e finale di cassa dell'anno 2008 si rileva un decremento del 10,05 per cento.

(importi in migliaia)				
Anni	Saldo iniziale di cassa	Totale entrate	Totale uscite	Saldo di cassa
2002	1.010.088,64	380.575,77	599.446,57	791.217,84
2003	791.056,92	596.371,59	632.325,63	755.102,87
2004	755.104,52	624.389,62	590.757,49	788.736,65
2005	788.750,16	592.108,77	529.856,82	851.002,11
2006	851.013,11	334.664,62	614.853,18	570.824,55
2007	570.834,21	475.368,18	552.358,58	493.843,81
2008	493.834,63	501.198,29	550.814,15	444.218,77
(il saldo iniziale non coincide con il saldo di cassa dell'anno precedente perché al netto dei mandati inestinti emessi alla fine dell'anno).				
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.				

[13] I tempi necessari per l'assunzione delle obbligazioni e quelli medi per l'esecuzione degli interventi sono riconducibili, secondo l'Amministrazione alle seguenti ragioni:

- - le norme vigenti in materia di appalti pubblici prevedono che, al momento della programmazione, gli uffici abbiano predisposto la sola progettazione preliminare con il conseguente bisogno di dare corso, solo dopo l'approvazione dell'intervento, al livello di progettazione richiesto per l'affidamento, che, per il settore dei beni culturali, è quello definitivo;
- - la progettazione, la cui composizione è indicata dal d.lg. n. 163 del 2006, per il settore in esame, richiede uno studio approfondito ed una analisi delle modalità di intervento che non può prescindere da una approfondita preliminare conoscenza del bene su cui si interviene e delle condizioni in cui si opera;
- - anche per il settore dei beni culturali è necessario, naturalmente, fare ricorso alle modalità di affidamento come indicate dal d.lg. sopra citato, con il conseguente rispetto dei tempi ivi previsti e con il rischio di poter incorrere in un, peraltro, crescente contenzioso.
- - quanto al tempo medio relativo all'esecuzione dell'intervento, l'intervento su un bene culturale, per le caratteristiche dello stesso, può porre spesso chi opera di fronte a situazioni nuove e non prevedibili per le quali

risulta necessario procedere a formulazioni di varianti.

[14] Il procedimento prevede le seguenti fasi:

- 1. proposte da parte degli uffici periferici degli interventi da effettuare;
- 2. predisposizione da parte degli uffici centrali dei piani di spesa con le priorità;
- 3. approvazione dei piani di spesa e parere del Consiglio superiore dei beni culturali;
- 4. decreto del Ministro da sottoporre agli organi di controllo per la registrazione;
- 5. decreto del Direttore generale che autorizza la spesa e ne dispone l'impegno;
- 6. emissione degli ordini di accreditamento commutabili in quietanza di entrata a favore dei funzionari delegati
- 7. indizione delle gare, da parte del funzionario delegato, per la realizzazione delle opere;
- 8. affidamento ed esecuzione dei lavori.

[15] I primi si riferiscono sostanzialmente a:

- - disponibilità di servizi amministrativi in rete (informazioni, autorizzazioni, in genere procedimenti amministrativi);
- - disponibilità di informazioni culturali in modalità digitale, attualmente poco accessibili o del tutto sconosciute;
- - disponibilità dell'e-commerce relativo a riproduzioni, immagini, documenti, fotografie, oggettistica concernente il patrimonio culturale;
- - fruizioni alternative/integrative del patrimonio culturale.

I secondi (fabbisogni dell'Amministrazione) si riferiscono a:

- - allineamento di tutte le strutture, centrali e territoriali, a standard lavorativi innovativi, mediante l'uso massiccio delle nuove tecnologie;
- - rafforzamento e implementazione dei sistemi di controllo e monitoraggio dell'attività amministrativa;
- - razionalizzazione, normalizzazione e integrazione dei sistemi e delle banche dati, su base geografica e non, esistenti nell'Amministrazione;
- - recupero catalografico del cartaceo e delle basi di dati precedentemente digitalizzate ma non allineate con i nuovi sistemi.

[16] Il Protocollo, che avrà una durata triennale, prevede la realizzazione dei seguenti interventi prioritari:

- - Il Portale della cultura: per arricchire e ampliare il portale Cultura Italia che offre un ricco punto di accesso alle risorse culturali on-line del Paese;
- - I Musei d'Italia: per raccogliere in un unico importante progetto di valore strategico attività e realizzazioni già esistenti nel campo del sistema museale e di valorizzare i risultati ponendoli in un contesto di più ampia costituzione di un vero "Sistema museale nazionale";
- - Le Certificazioni e la vincolistica on-line: per rendere disponibile un accesso on-line alla banca dati del patrimonio vincolato e la possibilità di ottenere certificazioni on line;
- - CulturAmica- ESPI 2: per completare l'evoluzione del protocollo informatico attualmente in uso presso l'Amministrazione verso un sistema di erogazione di servizi on-line per la presentazione di istanze di autorizzazione per procedimenti sia di gestione del personale che per l'attività di tutela del patrimonio.

[17] Il programma 3 "Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici" è stato scisso in tre programmi: Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanea, che meglio corrispondono alle attività svolte dalla Direzioni generali. Il programma 4, "Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria", ha subito una articolazione in ulteriori due programmi: Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria. Infine, per consentire l'evidenza dell'attività svolta dalle Direzioni regionali, che curano i rapporti con le strutture periferiche, è stato individuato un nuovo programma denominato "Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale".

[18] Più dettagliatamente l'Amministrazione ha chiesto di sospendere l'assunzione di impegni a valere sui fondi CIPE, resi disponibili con delibera CIPE 35/05, in quanto erano pervenute indicazioni dal Ministero dell'economia e finanze in merito ad una possibile revoca di tali finanziamenti. A seguito delle assicurazioni ottenute circa la validità delle assegnazioni di fondi a valere sulla citata delibera, nel 2009 il Ministero ha state avviato le attività previste dal progetto che potrà quindi procedere sviluppando, come da programma, le azioni nel corso del biennio 2009-2010.

[19] Ai sensi dell'art. 2 cit., comma 394, il fondo è ripartito - con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali da adottarsi entro il 30 giugno di ogni anno, a seguito dell'approvazione da parte delle fondazioni lirico-sinfoniche dei bilanci consuntivi dell'esercizio precedente e della presentazione di adeguati piani di risanamento - fra tutti gli Enti aventi diritto in proporzione delle differenze negative fra patrimonio netto e patrimonio indisponibile, calcolate nella loro totalità, e delle altre perdite del patrimonio netto, calcolate nella metà del loro valore. In seguito alla approvazione dei bilanci consuntivi 2007 e alla presentazione dei piani di risanamento, sono risultate ricomprese nell'ambito di applicazione delle citate disposizioni le seguenti fondazioni lirico-sinfoniche: Teatro Comunale di Bologna, Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, Teatro dell'Opera di Roma, Accademia Nazionale di S. Cecilia, Teatro Lirico di Cagliari e Teatro di San Carlo di Napoli. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, in data 30 giugno 2008, è stata erogata, per l'anno 2008, la somma di euro 20.000.000, di cui all'art. 2, comma 393, della Finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244, ripartendola in maniera proporzionale tra le fondazioni lirico-sinfoniche aventi diritto nelle misure di seguito indicate:

Fondazioni lirico sinfoniche	Inc. %	Contributo

Teatro del Maggio Musicale Fiorentino	6,89	1.378.115,10
Teatro Carlo Felice di Genova	8,12	1.623.155,64
Teatro di S. Carlo di Napoli	41,25	8.250.517,12
Teatro dell'Opera di Roma	16,25	3.249.643,89
Accademia Nazionale di S. Cecilia	1,46	292.910,44
Teatro Lirico di Cagliari	26,03	5.205.657,82
Totale	100,0	20.000.000,00

[20] Si segnala che nel capitolo denominato"Fondi di rotazione", al paragrafo 2.1.3., sono forniti elementi in ordine al "Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica".

[21] Nello specifico, la Direzione generale per i beni archeologici ha organizzato o partecipato o ha promosso, nel corso del 2008, le seguenti manifestazioni:

- - promozione della mostra "La Forza del Bello. L'arte greca conquista l'Italia" (29 marzo - 6 luglio 2008), manifestazione, ideata dal prof. Salvatore Settis svolta d'intesa con il Centro d'Arte di Palazzo Te di Mantova, illustrante la presenza di opere di arte greca sul suolo italiano e l'influenza esercitata da queste sull'arte romana e sull'idea del Bello;
- - gli adempimenti connessi allo spostamento della mostra "Nòstoi. Capolavori ritrovati", iguardante i reperti archeologici restituiti dai musei americani, già esposta al Palazzo del Quirinale dal 21 dicembre 2007 al 2 marzo 2008, e prorogata fino al 24 marzo, nella sede dell'Istituto Nazionale per la Grafica a Palazzo Poli, dal 29 marzo 2008 al 7 settembre 2008. Successivamente la mostra è stata trasferita ad Atene, dal 23 settembre al 31 dicembre 2008, presso il Nuovo Museo dell'Acropoli ed inaugurata in occasione della visita di Stato del Presidente della Repubblica in Grecia.

[22] Per i soli acquisti a trattativa privata, sono state acquisite n. 6 opere per un totale di 4.210.000 euro che hanno garantito allo Stato Italiano opere di notevole importanza. La prima e di maggior rilievo è "il Crocifisso" attribuito a Michelangelo.

[23] Si segnala al riguardo l'impegno assunto dai principali stati di contribuire, con finanziamenti finalizzati, al restauro di specifici beni culturali inseriti in un elenco predisposto dal Governo italiano (c.d. "Lista di nozze").

[24] Le problematiche evidenziate sono:

- - la carenza di risorse umane, strumentali e finanziarie sufficienti per l'espletamento dei compiti istituzionali assegnati;
- - la carenza di adeguate disposizioni, nella normativa vigente, per l'adempimento della missione istituzionale di tutela e promozione dell'architettura contemporanea;
- - l'esigenza di una maggiore relazione con gli organi periferici del MIBAC per le attività legate all'architettura contemporanea.

[25] Lo stesso articolo 25 dispone inoltre che "Con il medesimo decreto, il Ministro per i beni e le attività culturali approva lo statuto della Fondazione, che prevede l'esercizio da parte del Ministero della vigilanza sul conseguimento di livelli adeguati di pubblica fruizione delle opere d'arte e delle raccolte in uso o nella titolarità della Fondazione, e conferisce in uso mediante assegnazione al fondo di dotazione della Fondazione il compendio immobiliare sito in Roma, via Guido Reni - via Masaccio e le raccolte individuati con decreto ministeriale. Alla Fondazione, oltre al Ministero per i beni e le attività culturali, possono partecipare in qualità di soci fondatori promotori, mediante la sottoscrizione dell'atto costitutivo, gli enti pubblici territoriali nel cui ambito la Fondazione ha sede. Possono diventare soci, previo consenso dei soci fondatori promotori, altri soggetti, pubblici e privati, i quali contribuiscano ad incrementare il fondo di dotazione e il fondo di gestione della Fondazione. A decorrere dalla data di adozione dello statuto della Fondazione, è abrogata la lettera z) del comma 2 dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto P.R. 26 novembre 2007, n. 233, e, al comma 4 dello stesso articolo 7, sono soppresse le parole: "compreso il Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee", intendendosi soppresso anche il corrispondente ufficio di cui al medesimo comma 4".

[26] Nello schema vengono stabiliti:

- - i contenuti della base dati SITAP (Sistema Informativo Territoriale Ambientale Paesaggistico) della Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee;
- - i contenuti delle basi dati delle Regioni;
- - le tipologie di beni paesaggistici che devono essere censiti e rappresentati nelle basi dati;
- - le norme di riferimento;
- - gli standard di rappresentazione dei beni paesaggistici;
- - gli standard di riferimento;
- - le specifiche tecniche e le metodologie di acquisizione.

[27] Per quanto attiene ai protocolli d'intesa è stato elaborato il protocollo d'intesa con la Regione Piemonte, firmato dal Ministro in data 28 marzo 2008 ed il relativo disciplinare di attuazione, firmato dal Direttore generale in data 11 luglio 2008. E' stato elaborato il protocollo d'intesa tra la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee, la Direzione regionale per beni culturali e paesaggistici della Toscana, le

Soprintendenze territoriali della Toscana, la Regione Toscana, l'ANCI, l'UNCEM, L'UPI Toscana, per coinvolgere le autonomie locali nell'attività di copianificazione prevista dal protocollo d'intesa firmato dal Ministro in data 23 gennaio 2007. Il protocollo è stato firmato in data 18 novembre 2008.

[28] Le Scuole di Archivistica, Paleografia e Diplomatica degli Archivi di Stato svolgono regolarmente i loro corsi biennali, aperti anche agli esterni, in attesa della riforma del proprio ordinamento didattico. Il numero degli iscritti non può eccedere le 50 unità per ogni corso e l'iscrizione avviene previo superamento di un esame, volto a accertare la conoscenza della lingua latina. 14 istituti dirigenziali sono affidati in via interinale a funzionari preposti ad altre sedi., in quanto il numero dei dirigenti assegnati non corrisponde a quello dei posti di funzione. Il mancato turn over, conseguente al ripetuto blocco delle assunzioni, rischia di determinare un peggioramento delle situazioni.

[29] Di particolare importanza, l'acquisizione degli archivi Giugni Canigiani, Guadagni, Losacco, Pepoli e di 158 disegni tecnici di G. Sommeiller, relativi al traforo del Moncenisio. Sono state inoltre perfezionate 39 donazioni (si evidenziano in particolare quelle degli archivi Valenti, Somigli, Sestini, Levi, Casa editrice Le Monnier e ditta Ponzini), e 2 depositi di archivi non statali (Provincia di Forlì e Comune di Pontecurone). In data 26.8.2008 sono state impartite disposizioni agli istituti dipendenti in materia di comodato di archivi privati. Sono altresì in corso 13 procedure di accettazione di comodati e depositi: nelle more, gli Istituti interessati hanno ottenuto il nulla osta a ricevere il materiale in via cautelativa.

[30] E' stata disposta, ex art. 43 del codice per i beni culturali, la custodia coattiva di 5 archivi privati di interesse storico particolarmente importante. Sono stati del pari finanziati 22 progetti di restauro di documenti non statali, tutti iniziati, ancorché i relativi accreditamenti siano stati disposti solo a ottobre. Sono stati concessi 30 contributi per ordinamento e inventariazione di archivi non statali, in buona parte relativi a nuovi interventi. L'Archivio di Stato di Udine, d'intesa con la locale Università, ha avviato un progetto, finanziato dalla Presidenza del Consiglio con i fondi ex legge n. 482/1999, per costituire una banca dati delle famiglie friulane, che presenterà interesse culturale e anche amministrativo, agevolando ai discendenti degli emigrati il riacquisto della cittadinanza italiana. Nel 2008, sono proseguiti i relativi lavori.

[31] Il Progetto Ecclesiae Venetae ha consentito l'inventariazione informatizzata degli archivi storici del Patriarcato di Venezia e delle Diocesi di Padova, Treviso, Verona, Vicenza e Vittorio Veneto, i cui risultati sono ora disponibili in rete. all'interno del SIUSA. Nel quadro del censimento degli archivi inquisitoriali in Italia, è stata ultimata l'inventariazione degli archivi delle congregazioni del S. Uffizio e dell'Indice e dell'Inquisizione di Siena, anch'essi inseriti in rete e presentati in un apposito convegno. E' stato del pari proseguito il progetto per il censimento degli archivi delle Comunità Ebraiche (finanziati 17 interventi di precatalogazione, con i fondi stanziati dalla legge n. 175/2005) e sono stati mantenuti contatti con l'archivio storico della Tavola Valdese.

[32] Con le procedure SBN le biblioteche lavorano in autonomia e al tempo stesso sono integrate in un sistema cooperativo basato su una rete nazionale. La principale funzionalità che rende possibile tale integrazione è quella di catalogazione partecipata. Infatti nel SBN un determinato documento viene catalogato solo dalla prima biblioteca - tra quelle aderenti alla rete - che lo acquisisce. Tutte le altre biblioteche, per catalogare il medesimo documento, ne catturano la descrizione bibliografica già presente sull'Indice aggiungendo la propria localizzazione. Documenti catalogati nel 2007 n. 3.733.871 (di cui: nuovi record 791.834; localizzazioni 2.942.037); Accessi al catalogo SBN nel 2007 n. 24.758.503. Documenti catalogati nel 2008 n. 3.932.012 (di cui nuovi record 599.084; localizzazioni 3.332.928); Accessi al catalogo SBN nel 2008 n. 27.259.088. Con riferimento al valore obiettivo dell'indicatore nel 2008 (500.000 nuovi record catalografici) la percentuale di raggiungimento dell'obiettivo è del 119,82 per cento.

---

copyright 2009 by Società editrice il Mulino

---

inizio pagina