

rispetto ad esse, delle funzioni assegnate ad altri Ministeri e di quelle tuttora affidate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il d.lgs. n. 300/1999, in coerenza con le scelte anticipate dal d.lgs. n. 368/1998, individua per il MBAC tre poli funzionali: a) beni culturali e ambientali; b) spettacolo; c) sport. Ad essi si aggiungono, provenienti dal dipartimento per l'informazione e l'editoria della PCM, le materie del diritto d'autore, della proprietà letteraria e della promozione delle attività culturali (articoli 52 e 53).

Si tratta di poli funzionali in ordine ai quali i poteri amministrativi dell'Amministrazione per i beni e le attività culturali si atteggiano in termini notevolmente diversificati. Per i beni e le attività culturali, al Ministero spettano poteri individuativi dei beni che esprimano valori culturali e come tali diventano oggetto dell'azione di tutela. Essa si concreta nell'organizzazione e nella realizzazione di attività di restauro, di manutenzione, di scavi archeologici, di allestimento di sedi espositive, di biblioteche ed archivi, di promozione dell'arte contemporanea. Ad essa si accompagna singolarmente un'azione ricognitiva e di protezione di siti di interesse paesistico, secondo una visione che accosta il bene ambientale alla godibilità dell'opera d'arte. Ciò pone delicati problemi d'intersezione con le problematiche ambientali e di utilizzazione del territorio, affidate alla considerazione di altre amministrazioni.

Per lo spettacolo l'azione ministeriale si risolve nella disciplina, in applicazione delle apposite disposizioni legislative, dell'esercizio da parte dei soggetti interessati delle attività di spettacolo (cinema, teatro, musica, danza, altre forme di spettacolo) e nell'erogazione del sostegno finanziario assicurato dallo Stato per promuovere, in forma individuale od associata, la libera espressione delle capacità artistiche.

Per lo sport le competenze ministeriali si limitano alla generale vigilanza sul movimento sportivo, la cui disciplina è affidata al CONI, anche se, ormai, l'esercizio delle attività legate allo sport organizzato e professionistico investono, in un quadro di ingente rilievo economico-finanziario, aspetti di grande rilevanza sociale, sanitaria e di ordine pubblico, che la realtà quotidiana dimostra non esser controllati dagli organi esponenziali dell'ordinamento sportivo (CONI – Federazioni – società). Tale situazione, proprio per l'autonomia che caratterizza questi organi, finisce per sottolineare la responsabilità. Per questo verso, deve essere ritenuta scelta accorta aver affidato ad un organo politicamente responsabile (Ministro) la sovrintendenza sul settore.

Come si è detto, il quadro funzionale del MBAC si completa con le competenze sul diritto di autore e la proprietà letteraria, venendo così ad interessare il campo dell'editoria. Nella prassi amministrativa il Ministero limita il suo intervento a favore dell'editoria di alto valore culturale. Ciò comunque consente di richiamare l'attenzione sulla opportunità di sottoporre a verifica la distribuzione dei poteri amministrativi per l'intero campo dell'editoria operata dai d.lgs n. 300 e 303 del 1999, tenendo conto delle modifiche apportate dal d.l. 12 giugno 2001, n. 217. Infatti essi, oltre che marginalmente al MBAC, risultano attribuiti al Ministero per le comunicazioni (editoria, radiodiffusione sonora e televisiva), ma effettivamente esercitati dal Dipartimento informazione ed editoria della PCM. Mentre la legge n. 62/2001 istituisce un fondo per le agevolazioni di credito alle imprese editoriali presso il Dipartimento della PCM fino all'attuazione dell'ordinamento definito dal d.lgs. n. 300/1999. C'è da chiedersi quale debba ora ritenersi la sua corretta collocazione, essendo quest'ultimo divenuto pienamente operativo.

16.2 Indirizzi programmatici e direttive.

16.2.1 Il D.P.E.F. 2000-2003.

Il D.P.E.F. 2000-2003 ha formulato le linee di intervento per il settore dei beni e delle attività culturali su tre piani:

- a) *di continuità* con gli indirizzi perseguiti negli anni precedenti:

- aumento degli investimenti nelle infrastrutture e nelle produzioni culturali, sia in via diretta, mediante l'incremento delle risorse, sia in via indiretta, favorendo l'investimento dei privati;
 - introduzione di innovazioni giuridiche e amministrative (autonomia per gli organi periferici, fondazioni liriche e culturali);
 - promozione dell'innovazione gestionale e dell'efficienza anche mediante l'apertura di nuove sedi museali ed il prolungamento dell'orario di apertura;
- b) *di rafforzamento* dell'azione complessiva perché il settore assuma un ruolo dinamico nel richiamo e nell'accoglienza dei flussi turistici, si caratterizzi per la crescita della domanda di cultura, per la creazione di nuovi servizi e nuova occupazione. Ciò sarà realizzato anche mediante l'asse prioritario dedicato alle risorse culturali nell'ambito del programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 ed investimenti sul capitale umano, volti a consolidare il patrimonio professionale costituito dal personale dell'Amministrazione ed all'acquisizione di nuove professionalità in relazione allo sviluppo delle tecnologie e all'apertura di nuovi campi di attività;
- c) *di carattere generale* per la riduzione della spesa corrente. Specifici interventi correttivi riguardano:
- gli strumenti di programmazione delle assunzioni ed i concorsi interni dei dipendenti;
 - le iniziative dirette ad aumentare il concorso dei privati all'esercizio di attività e di servizi pubblici sia attraverso il finanziamento dei progetti di investimento sia attraverso la esternalizzazione di alcuni segmenti di attività pubblica;
 - la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici.

Particolare attenzione deve essere prestata per la sempre più estesa applicazione di sistemi di incentivazione fiscale volti a stimolare i finanziamenti privati, potenzialmente idonei a favorire l'espressione di nuove forme di promozione dei valori culturali sia, in prospettiva, a contenere l'intervento della finanza pubblica.

16.2.2 Legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488).

Due disposizioni riguardano l'Amministrazione BAC. La prima (art. 27, commi 1 e 3) rinvia al 2001 le riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata del bilancio dello Stato, salva la possibilità di deroga per effettive, motivate e documentate esigenze entro il limite del 5% del volume complessivo delle entrate acquisite.

La seconda (art. 27, comma 12) a decorrere dall'anno 2000 finanzia con 100 mld un programma di attività su base triennale, da definirsi con decreto del Ministro, volto a garantire la stabile apertura quotidiana con orari prolungati, compresi i giorni festivi, dei musei, scavi archeologici, archivi e biblioteche. Il finanziamento incrementa i fondi dei CCNL del personale. Dal 2001 alle stesse finalità sono integralmente devolute le maggiori entrate dovute ai biglietti di ingresso rispetto a quelle dell'esercizio precedente con corrispondente riduzione dei 100 mld.

Gli indirizzi programmatici espressi dal D.P.E.F. 2000 sono sostenuti mediante l'assegnazione dei mezzi finanziari disposti dalla legge finanziaria. Il prospetto espone le dotazioni delle diverse tabelle.

(miliardi)

Tabelle	2000	2001	2002
A	58	79	24
B	76*	84*	79*
C	1.054	1.054	1.064
F	124	121	29
totale	1.312	1.338	1.196

* di cui 3, 5 mld limiti di impegno a favore di soggetti non statali.

I principali finanziamenti riguardano la promozione della cultura architettonica e urbanistica ed interventi straordinari, in particolare per le città storiche (tabelle A e B). La tabella C conferma il finanziamento per il FUS in 970 mld per l'anno 2000.

16.2.3 La nota preliminare allo stato di previsione della spesa per l'anno 2000 (tab. 17).

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali si presenta ampia e dettagliata nella identificazione degli obiettivi strategici prioritari dell'Amministrazione, in adempimento a quanto stabilito dall'art. 2, comma 4 quater, della legge 5.8.1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni.

La nota, dopo aver ricordato i compiti propri del Ministero quali definiti con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 — ai quali si aggiungono, per effetto dei provvedimenti di riforma dell'organizzazione della PCM e del Governo (d.lgs. 300/1999), le funzioni in materia di diritto d'autore e della proprietà letteraria — sottolinea anzitutto la necessità di rafforzare la collaborazione con le autonomie territoriali, le altre amministrazioni pubbliche e i privati, nella linea di quanto ormai accade in numerosi paesi europei.

In questo quadro è prevista un'ampia riforma dell'apparato centrale con una forte articolazione delle funzioni sul territorio, in un sistema di istituti periferici dotati di autonomia scientifica, amministrativa e finanziaria, sul modello già sperimentato per la Soprintendenza archeologica di Pompei.

Per l'anno 2000 vengono poi individuati una serie di obiettivi programmatici generali o settoriali, una parte dei quali, peraltro, ripropone obiettivi di base già fissati nella nota per il bilancio 1999: l'accelerazione delle operazioni di inventariazione, precatalogazione e catalogazione dei beni culturali; l'adeguamento strutturale, funzionale e impiantistico delle sedi, con particolare riguardo alle prescrizioni della legge n. 626/1994; la realizzazione di un efficiente sistema informatico; l'ampliamento dell'informazione e dei servizi al pubblico e l'attivazione dei servizi aggiuntivi.

Come per il 1999, la nota raccomanda inoltre la realizzazione degli interventi di recupero e conservazione dei beni maggiormente a rischio; ma anche il completamento delle opere iniziate, evitando l'avvio di lavori parziali e non definiti per lotti funzionali, come censurato a più riprese dalla Corte in sede di controllo successivo e di indagini intersettoriali e nella relazione sul rendiconto generale.

Tra gli obiettivi di nuova individuazione appaiono particolarmente significativi: la più omogenea distribuzione delle risorse finanziarie; la valorizzazione e la promozione della cultura con particolare riguardo alla "ricchezza creativa contemporanea"; il potenziamento delle attività nel settore dello spettacolo e dello sport; l'incremento dell'attività di pianificazione paesistica in via sostitutiva; la predisposizione di un parco progetti da realizzare nel successivo esercizio mediante utilizzo di una quota del 10% degli stanziamenti per il 2000; l'istituzione di alcune importanti strutture di valorizzazione (Centro per lo sviluppo delle arti contemporanee, Museo dell'architettura, Museo della fotografia, Museo dell'audiovisivo) e l'estensione del Servizio bibliotecario nazionale (SBN) con il collegamento in rete delle biblioteche, delle soprintendenze, degli archivi di Stato e degli altri ministeri.

Non può invece considerarsi soddisfatta la prescrizione dell'art. 2, comma 4 quater della legge n. 468/1978 là dove prevede l'individuazione degli indicatori di efficacia e efficienza che si intendono utilizzare per la valutazione dei risultati.

A parte il riferimento al rispetto dei tempi di realizzazione previsti o alla riduzione dei tempi dei procedimenti, gli indicatori elencati si configurano infatti piuttosto come obiettivi minimi prioritari (non sempre del tutto realistici) da realizzare nell'anno 2000 nel quadro degli obiettivi generali e istituzionali dell'Amministrazione.

Tali appaiono infatti: l'impegno ad eseguire, almeno al 50%, le opere di adeguamento strutturale e funzionale delle sedi istituzionali, ai sensi del d.lgs. n. 626/1994; la previsione di

attivazione di servizi aggiuntivi in tutti i nuovi luoghi espositivi aperti nell'anno, e almeno nel 20% degli istituti già operanti; e ancora la realizzazione del collegamento SBN per non meno del 10% degli istituti del Ministero; l'apertura al pubblico del Museo dell'audiovisivo; il collegamento telematico di almeno il 50% degli istituti periferici che operano per il settore beni ambientali e paesaggistici ai fini della conoscenza e del controllo del territorio; il completamento dell'attività di pianificazione territoriale sostitutiva; la valutazione dell'idoneità e della funzionalità almeno nel 50% degli impianti sportivi ultimati e il recupero di non meno del 50% dei finanziamenti non utilizzati; il potenziamento delle risorse umane anche con il ricorso a personale a tempo determinato ed a giovani di leva in servizio civile e con il completamento delle assunzioni previste dalle leggi finanziarie n. 450/1997 e n. 449/1998 e la copertura di tutte le vacanze organiche.

16.2.4 Direttive 2000 ex articoli 3, 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Concorrono a precisare i contenuti delle direttive che i vertici politici delle amministrazioni sono tenuti ad indirizzare ai dirigenti generali gli articoli 2 e 4 bis della legge n. 468/1978 e l'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 279/1997.

In sintesi, le norme stabiliscono che le direttive debbono definire:

- gli obiettivi da conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le eventuali assunzioni di personale;
- gli indicatori per misurare e valutare i risultati della gestione.

Sul piano formale le funzioni che le leggi attribuiscono al Ministro circa le direttive risultano esercitate sia nella fase di preparazione del disegno di legge concernente il bilancio di previsione (articoli 2 e 4 bis legge n. 468/1978 – nota n. 1858 del 9 luglio 1999)¹⁴, sia entro il limite temporale immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio di previsione 2000 (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997 – d.m. 7 gennaio 2000¹⁵, trasmesso ai responsabili dei centri di responsabilità il 15 febbraio 2000 con nota n. 615).

I due documenti hanno sostanzialmente gli stessi contenuti per quanto riguarda gli obiettivi da conseguire; il secondo reca inoltre l'assegnazione delle risorse finanziarie rese disponibili dal bilancio 2000, mentre per le risorse umane e materiali conferma quelle "allo stato attuale disponibili", evidentemente nei termini quantitativi e qualitativi presenti negli uffici cui i responsabili dei centri di responsabilità sono preposti.

La struttura del d.m. 7 gennaio 2000 è così articolata:

- a) definizione degli obiettivi programmatici generali;
- b) assegnazione degli obiettivi di settore e delle risorse umane e materiali;
- c) assegnazione delle risorse finanziarie.

Al centro di responsabilità Gabinetto e uffici di diretta collaborazione non sono assegnati obiettivi specifici. Gli obiettivi di settore sono accompagnati per gli altri centri di responsabilità dagli indicatori per la valutazione dei risultati.

Per la D.G. AA.GG.AA. Personale (DAG) l'indicazione degli obiettivi ne prevede l'integrale realizzazione. Sembra possibile una misurazione.

Ai fini della valutazione complessiva della efficacia prescrittiva delle direttive emanate, apprezzato lo sforzo di adesione allo schema logico-funzionale delineato dalle leggi ricordate, va rilevato che le formulazioni adottate per la definizione degli obiettivi restano ancora in prevalenza generiche: esse, infatti, sono spesso carenti di indicazioni in termini quantitativi e

¹⁴ Nota n. 1858 del 9 luglio 1999 indirizzata dal Ministro ai Direttori generali: bilancio di previsione 2000 – direttive sulla programmazione.

¹⁵ DM 7 gennaio 2000 – assegnazione degli obiettivi e delle risorse per l'A.F. 2000 ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 29/1993.

qualitativi. Ciò determina notevoli difficoltà nella misurazione e nella valutazione dei risultati (“livello dei servizi e degli interventi”).

Gli obiettivi programmatici generali individuati costituiscono obiettivi permanenti dell’azione affidata al Ministero e quindi di scarsa significatività ai fini della valutazione di una gestione annuale. Infatti, in molti casi gli obiettivi indicati non evocano risultati acquisibili in concreto, quanto finalità o modalità per il loro perseguimento.

Gli indicatori, ad eccezione dei pochi casi in cui è presente una precisa indicazione quantitativa degli obiettivi, come avviene per il direttore generale degli affari generali e amministrativi e del personale, risultano insoddisfacenti. In via di prima approssimazione si osserva:

- non sembra congruo qualificare come risultato la mera realizzazione dell’attività amministrativa sottesa dai piani di spesa, finendo in tal modo col trascurare la percezione del livello dei servizi resi agli utenti;

- a maggior ragione non è risultato il rispetto dei tempi di realizzazione indicati nei piani e nei programmi;

- in un discreto numero di casi il livello indicato da raggiungere è così basso – ad es. 10% - che sembra si tratti di realizzare interventi finora mai assolti, mentre di sicuro non è così, ad es. per i processi di informatizzazione.

- gli incrementi quali/quantitativi dei servizi attesi non sono misurabili perchè non viene indicata la soglia di servizio già conseguita alla data di inizio della gestione 2000.

16.3 Il quadro normativo.

La produzione normativa intervenuta nell’anno 2000 e nei primi mesi del 2001 si può raccogliere in alcuni poli:

a) la legge 18 agosto 2000 n. 248 detta nuove norme di tutela del diritto di autore mediante aggiornamenti della disciplina generale posta dalla legge 22 aprile 1941 n. 633. Sono in particolare regolamentate la diffusione e la riproduzione delle opere, tenendo conto dei mezzi che le nuove tecnologie rendono disponibili. Specifica attenzione è dedicata ai mezzi processuali di tutela ed al sistema sanzionatorio.

La redazione di alcune disposizioni sembra non tener conto dell’avvenuto trasferimento di competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri al MBAC (ufficio del diritto di autore).

b) Le nuove norme sull’editoria e sui prodotti editoriali (legge 7 marzo 2001, n. 62) intervengono, a modifica della legge 5 agosto 1981, n. 416, in ordine alla proprietà delle imprese editrici, introducono nuove modalità di erogazione delle agevolazioni per il credito e per il credito d’imposta. Vengono istituiti due fondi presso la PCM¹⁶ e il MBAC, rispettivamente, per le agevolazioni di credito e per la promozione del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale. Sono previste specifiche soluzioni per la determinazione del prezzo dei libri.

c) Le leggi 29 dicembre 2000, n. 400 e 23 febbraio 2001, n. 29 assegnano risorse in materia di beni e attività culturali. La prima per complessivi 214,4 mld per il triennio 2000-2001-2002, di cui 66,9 mld nel 2000. 119,7 mld sono destinati ad interventi e contributi per restauri e realizzazione di musei ed archivi. 52 mld finanziano un piano straordinario per l’archeologia. Le rimanenti risorse assicurano un limitato sostegno ad una nutrita serie di microiniziative.

La seconda legge mette a disposizione per gli anni 2001-2002-2003 ulteriori fondi per 223,1 mld. Anche in questo caso si tratta prevalentemente di assegnazioni di modesta entità per obiettivi specificamente individuati. Tra le finalizzazioni di maggior rilievo, 95 mld per

¹⁶ L’articolo 5, comma 1, della legge prevede che il fondo sia istituito presso la PCM fino all’attuazione della riforma di cui ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999. Si veda ora il DPCM 10 aprile 2001 citato alla nota 1.

interventi e contributi per restauri, in aggiunta alle somme a ciò destinante dalla legge n. 400/2000; 32,5 mld nel solo anno 2001 a favore del prolungamento dell'orario di apertura dei musei, biblioteche ed archivi mediante protrazione dei contratti del personale a tempo determinato; 5 mld sono destinati dal 2002 alle spese di messa a regime della nuova organizzazione del Ministero.

Questi due provvedimenti seguono, nel breve arco di quattordici mesi, la legge 21 dicembre 1999, n. 513 che recava analoghi contenuti. Ciò consente qualche rapida notazione. Innanzitutto si può osservare come per due volte il mese terminale dell'anno apporta l'assegnazione di risorse che, ove riferite all'anno stesso, non possono non finire col tramutarsi in residui. Ma ciò che più preme rilevare è che le norme dispongono l'allocazione dei fondi per ogni singolo intervento sostituendosi alle scelte dell'Amministrazione, superando gli strumenti di programmazione e le loro procedure pur legislativamente disciplinate. Ciò altera le scale di priorità e comporta una sovrapposizione tra interventi ordinari e straordinari.

La Corte, come già segnalato negli anni precedenti, auspica che si dia al MBAC la possibilità di operare sulla base di un programma pluriennale alimentato da risorse finanziarie di certa disponibilità, sottraendolo ad un susseguirsi di provvedimenti di scarsa significatività che lo mantengono in una condizione di difficile operatività.

Nello stesso filone due altre leggi riguardano il patrimonio culturale costituito dal barocco leccese (legge 9 marzo 2001, n. 59): 1 mld dal 2001 costituente limite di impegno decennale quale concorso dello Stato agli oneri dei mutui accesi per gli interventi di salvaguardia; il patrimonio storico della prima guerra mondiale: 1 mld dal 2000 al 2015 (legge 7 marzo 2001, n. 78).

a) Nell'anno è giunta a definizione la nuova configurazione dell'Istituto per il credito sportivo e del CONI.

Il regolamento emanato con il DPR 20 ottobre 2000 n. 453 attua il riordino dell'Istituto per il credito sportivo che eroga finanziamenti per la progettazione, costruzione, ampliamento di impianti sportivi, compresa l'acquisizione delle aree e degli immobili. L'Istituto, ente pubblico economico, è sottoposto alla vigilanza congiunta dei Ministeri del BAC e del tesoro.

Lo statuto del CONI è stato approvato con decreto del Ministro BAC di concerto col Ministro del tesoro 28 dicembre 2000.

La legge 14 dicembre 2000, n. 376 detta disposizioni per la tutela sanitaria delle attività sportive e per la lotta contro il doping. Le norme recano la definizione del fenomeno "doping"; la classificazione delle sostanze dopanti sulla base delle caratteristiche chimico-farmacologiche. Presso il Ministero della Sanità è istituita la commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive¹⁷, le cui modalità di organizzazione e funzionamento sono disciplinate con regolamento. Il controllo sanitario sulle competizioni è affidato a laboratori accreditati. Il CONI e gli enti sportivi sono tenuti ad integrare i propri regolamenti in coerenza con le disposizioni della legge. Sono previste specifiche sanzioni penali. Le prestazioni rese dai laboratori non possono essere poste a carico del servizio sanitario nazionale né del bilancio dello Stato. Essi operano sulla base di convenzioni con la commissione, la cui spesa è quantificata in 1 mld annuo.

La spesa complessiva, calcolata in 3 mld annui, è posta a carico del bilancio del Ministero della Sanità che ne è reintegrato dal CONI.

b) Il d.P.R. 7 settembre 2000, n. 283 interviene sulle alienazioni di beni immobili del demanio storico-artistico dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali.

¹⁷ La commissione è stata istituita con decreto del Ministro della sanità di concerto con il MBAC 12 marzo 2001 in G.U. n. 96 del 26 aprile 2001.

Il regolamento dà attuazione all'articolo 32 della legge n. 448/1998 per l'individuazione delle ipotesi secondo le quali è possibile alienare, dare in concessione o convenzione beni culturali immobili di proprietà pubblica nel rispetto dei criteri dallo stesso articolo dettati¹⁸.

Esso individua le categorie di beni immobili, disciplina le procedure di definizione degli elenchi dei beni appartenenti agli enti territoriali, per l'autorizzazione ad alienare, i casi di risoluzione dei contratti, l'esercizio della prelazione da parte del Ministero e di altri enti, il rilascio della concessione o della convenzione per l'utilizzazione dei beni. Le stesse disposizioni sono rese applicabili anche ai beni appartenenti al demanio statale.

La successiva legge 2 aprile 2001, n. 136, mediante le modifiche apportate all'articolo 19 della legge n. 448/1998, autorizza il Ministro del tesoro di concerto con il Ministro BAC a conferire o vendere a società per azioni compendi e singoli beni immobili o diritti reali su di essi ai fini della loro più proficua gestione.

Con d.P.R. 8 gennaio 2001, n. 41 è stato emanato il regolamento che disciplina il procedimento per la concessione di beni immobili demaniali e per la locazione di beni immobili patrimoniali dello stato non utilizzabili per usi governativi a favore di istituzioni culturali, di enti pubblici indicati sentito il Ministro BAC, di enti che perseguono esclusivamente fini di rilevante interesse culturale.

a) Il regolamento emanato con il d.P.R. 3 agosto 2000, n. 294 definisce i requisiti di qualificazione che debbono possedere gli esecutori dei restauri sui beni immobili e sulle superfici decorate dei beni architettonici.

b) Altro regolamento disciplina l'erogazione dei contributi in favore delle sale cinematografiche: d.P.R. 17 ottobre 2000, n. 390.

16.4 Profili organizzativi.

Va anzitutto sottolineato come anche nel contesto della più compatta struttura di Governo delineato dal d.lgs. n. 300/1999 si sia voluta confermare la presenza di una distinta figura ministeriale preposta alle politiche di sostegno alla cultura. Ciò evidenzia la valenza politica che riveste nel nostro Paese la responsabilità di guidare e coordinare le azioni a favore del patrimonio culturale nazionale in ragione dei valori che esso esprime, per i non trascurabili interessi economici coinvolti. Ne può essere dimenticata la necessità di seguire con vigile attenzione le conseguenze sociali dello sport professionistico.

Le competenze – già ricordate – riunite in un'unica struttura ministeriale consentono una più stretta integrazione dei servizi culturali individuati dai diversi poli in cui essa si articola (beni culturali, biblioteche, archivi, spettacolo nei suoi vari generi). Ciò presuppone nella nuova Amministrazione la capacità di esprimere una azione programmatica che superi i comparti (difficilmente comunicanti), idonea a coinvolgere unitariamente le diverse articolazioni organizzative. Essa, in coerenza con gli indirizzi posti dalla legge n. 59/1997 e dal d.lgs. n. 112/1998, deve necessariamente conformarsi ai valori ed alle realtà che caratterizzano il nostro territorio, per questo verso rapportandosi alle Regioni ad agli Enti locali, evitando ogni aspetto di estraneità rispetto alle iniziative ministeriali. Il Ministero nell'ultimo biennio ha raggiunto importanti intese di programma in alcune regioni: esse contribuiscono a far ritrovare l'amministrazione statale e quelle regionali in piani di interventi comuni che possono contare sulle disponibilità finanziarie dei due enti. Deve essere sottolineato il valore aggiunto che questa prassi amministrativa produce, sia sotto il profilo della migliore fruibilità di monumenti e complessi culturali, sia per il concorso ad elevare il valore economico degli investimenti.

Il Ministero con il regolamento emanato alla fine dell'anno 2000 ha conformato la propria organizzazione alle caratteristiche funzionali descritte. Si tratta di un'amministrazione fortemente articolata sul territorio, fino al livello provinciale, per l'area beni culturali –

¹⁸ Si veda articolo 3, comma 100, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, come sostituito dall'articolo 4, comma 5, della legge 23 dicembre 1999 n. 488.

biblioteche – archivi, non per l'area spettacolo, cui presiedono al centro due direzioni generali (cinema – altri generi di spettacolo).

La rete periferica dell'amministrazione resta distinta (articoli 11, comma 5, e 54, comma 2, del d.lgs. n. 300/1999) da quella riunita negli uffici territoriali di governo. Infatti è stata introdotta una significativa novità costituita dalle soprintendenze regionali cui viene assegnato il compito di coordinare l'azione degli altri organi dipendenti dal MBAC presenti nella circoscrizione, ai quali, in ragione dell'entità dei beni e della peculiarità dei complessi amministrati, potrà essere attribuita autonomia amministrativa. Per corrispondere ad una stessa esigenza al centro le otto direzioni generali sono coordinate da un segretario generale, al quale nello stesso tempo sono assegnati notevoli compiti di amministrazione operativa.

16.5 Le risorse.

Le disponibilità assegnate nel bilancio dello Stato a questo comparto di spesa sono state pari nel 2000 a 4.847 mld massa impegnabile, cui sono seguiti 4.908 mld di impegni totali; 4.919 mld di pagamenti totali. Esse non presentano sostanziali incrementi rispetto al 1999.

Queste risorse, che fanno capo ai Ministeri per i beni e le attività culturali e del Tesoro, corrispondono a circa lo 0,06% delle spese finali dello Stato e per la quasi totalità sono costituiti dai fondi pertinenti allo stato di previsione della spesa del MBAC: 4.800 mld.

Esse si distribuiscono tra cinque funzioni obiettivo: servizi generali delle P.A., 0,285 mld; affari economici, 41 mld; tutela dell'ambiente, 106 mld; attività ricreative, culturali e religiose, 4.703 mld; protezione sociale, 0,160 mld. Il volume relativo alle attività ricreative, culturali, etc. rappresenta il 42% del totale della dotazione della funzione obiettivo nel bilancio dello Stato. Se si tiene presente il carattere promiscuo dei servizi presenti in questa funzione obiettivo, si potrà osservare come le risorse considerate in questa occasione si riferiscono pressoché alla totalità di quelle destinate ai servizi culturali.

La tabella che segue, costruita in ordine agli impegni, ai pagamenti ed ai residui, consente di cogliere per ciascuna funzione obiettivo i valori assoluti e l'incidenza percentuale sul totale delle risorse gestite. Ovviamente, l'assoluta prevalenza è espressa dai servizi culturali con il 97%: ciò ha indotto ad evidenziare, con apposita analisi, la scomposizione di quel volume complessivo. Ne risulta che le attività sportive impegnano risorse per il 6%; i vari comparti dello spettacolo per circa il 21%; l'editoria per lo 0,2%; i beni culturali statali il 55%; i beni culturali non statali il 5%; i contributi ad enti il 3%.

(in miliardi)

FO	impegni totali	%	pagamenti totali	%	residui	%
1	0	0,0	3	0,1	1	0,0
4	41	0,8	38	0,8	15	0,4
5	103	2,1	84	1,7	34	1,0
8	4.721	97,0	4.712	97,4	3.395	98,5
<i>Sport *</i>	292	6,0	303	6,3	1.285	37,3
<i>Beni culturali statali **</i>	2.653	54,5	2.767	57,2	1.315	38,2
<i>Beni culturali non statali ***</i>	234	4,8	291	6,0	203	5,9
<i>Contributi a enti ****</i>	140	2,9	116	2,4	61	1,8
<i>Aree depresse e calamità °</i>	119	2,4	124	2,6	29	0,8
<i>Spettacolo °°</i>	1.000	20,6	1.042	21,5	229	6,6
<i>Servizi radio-tv e editoria °°°</i>	10	0,2	6	0,1	26	0,8
<i>Ricerca °°°°</i>	38	0,8	33	0,7	15	0,4
<i>(tot dettaglio 8)</i>	4.485	92,2	4.682	96,8	3.162	91,8
<i>(differenziale) *°</i>	236	4,9	30	0,6	233	6,8
10	0	0,0	0	0,0	0	0,0
totale	4.866	100,0	4.837	100,0	3.445	100,0

* comprende la FO 8.1

** comprende le FO 8.2.1.1, 8.2.1.2, 8.2.1.3, 8.2.1.5, 8.2.1.6, 8.2.1.8, 8.2.1.9, 8.2.1.10, 8.2.1.11 e 8.2.1.12

*** comprende la FO 8.2.1.4 e 8.2.1.7

**** comprende la FO 8.2.1.13

° comprende le FO 8.2.1.15 e 8.2.1.16

°° comprende la FO 8.2.1.17

°°° comprende la FO 8.3

°°°° comprende la FO 8.5

*° comprende le FO 8.2.1.19 e 8.6.1.1.

Il quadro finanziario e contabile si completa rilevando come i servizi affidati al MBAC, in particolare quelli connessi con gli scavi archeologici ed i complessi museali, producano un volume di entrate di qualche interesse. Gli introiti hanno raggiunto nel 2000 circa 194 mld, segnando un incremento del 18% rispetto al 1999, da ricollegare soprattutto all'aumento del numero di visitatori (+3 milioni circa = 30 milioni circa) per gli eventi giubilari 2000. Tale entrata costituisce oltre il 4% degli stanziamenti definitivi di competenza sui quali il MBAC ha potuto contare nel 2000.

Confronto visitatori e introiti Anni 1999-2000 e differenza percentuale

Regioni	Anno 1999		Anno 2000		Differenze percentuali 2000/1999	
	Totali Visitatori	Introiti	Totali Visitatori	Introiti	Visitatori	Introiti
Abruzzo	131.991	250.332.000	161.725	325.537.000	22,53	30,04
Basilicata	199.355	119.460.000	244.917	139.375.000	22,85	16,67
Calabria	672.093	620.778.000	378.576	624.646.000	-43,67	0,62
Campania	5.555.508	27.569.841.500	6.142.184	38.376.147.500	10,56	39,20
Emilia Romagna	819.943	1.312.702.000	881.033	1.881.765.000	7,45	43,35
Friuli Venezia Giulia	1.754.589	1.027.272.000	2.224.932	1.283.730.000	26,81	24,96
Lazio	8.502.194	38.702.741.000	9.804.666	44.884.519.500	15,32	15,97
Liguria	92.501	209.759.000	101.554	247.438.000	9,79	17,97
Lombardia	1.075.743	6.698.586.000	1.211.870	7.272.149.000	12,65	8,56
Marche	387.788	1.419.616.000	486.971	1.693.830.000	25,58	19,32
Molise	62.102	39.478.000	52.596	42.292.000	-15,31	7,13
Piemonte	640.799	2.464.313.000	753.876	3.140.618.000	17,65	27,44
Puglia	307.338	486.707.000	370.094	623.668.000	20,42	28,14
Sardegna	379.881	459.718.500	365.730	540.432.500	-3,73	17,56
Toscana	5.746.800	40.862.520.800	5.980.987	42.637.867.000	4,08	4,34
Trentino Alto Adige	800	0	526	0	-34,25	0,00
Umbria	295.866	709.184.000	304.287	744.318.000	2,85	4,95
Veneto	670.277	4.850.623.500	701.859	4.645.535.000	4,71	-4,23
Totale Italia	27.295.568	127.803.632.300	30.168.383	149.103.867.500	10,52	16,67

Fonte: SISTAN - Ufficio Statistica

16.6 Profili problematici.

Si è visto che, secondo il disegno organizzativo delineato dal d.lgs. n. 300/1999 anche a seguito delle modifiche apportate dal d.l. n. 217/2001, il Ministero per i beni e le attività culturali presiede in termini di prevalenza alle politiche a sostegno della cultura. La messa a regime di quel disegno costituirà momento di verifica per le azioni espresse dal Ministero delle comunicazioni e dalla stessa Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine alla disciplina dell'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa (servizi radiotelevisivi ed editoriali).

L'assetto organizzativo che il Ministero si è dato (d.P.R. n. 441/2000) è atteso alla prova della attuazione concreta. La scelta di incrementare il numero di direzioni generali, segmentando il servizio da rendere, rafforza l'esigenza di raccordo, trasversale e verticale, tra settori e tra articolazioni centrali e articolazioni distribuite sul territorio.

Le soluzioni organizzative adottate: segretario generale e soprintendenze regionali appaiono idonee, con il limite costituito dalla circostanza che al segretario generale sono stati affidati, oltre alle funzioni di coordinamento, anche tutti i servizi di supporto amministrativo generale, finora attribuiti alla soppressa Direzione generale degli AA.GG.AA. e del personale.

Le indagini condotte negli ultimi anni della Sezione del controllo sulla gestione dei lavori da parte delle Soprintendenze ne mette in luce la gracilità amministrativa. Cosicché l'auspicabile reperimento di maggiori risorse rischia di non poter essere prontamente trasfuso in

un maggior numero di nuovi allestimenti museali e/o di restauri monumentali e nell'apertura al pubblico di siti archeologici.

Sembra di poter dire che i servizi amministrativi delle Soprintendenze debbano raggiungere il livello di riconosciuta qualificazione scientifica di quelli tecnici. Potrebbe essere messa allo studio la costituzione di stazioni appaltanti al servizio di più Soprintendenze.

Il settore dello spettacolo è stato oggetto negli anni 1998-2000 di una notevole azione di riordinamento amministrativo che ha interessato i criteri e le modalità di erogazione dei finanziamenti e la stessa configurazione giuridica degli enti lirici e concertistici. Le soluzioni volte a sostenere con più mirata efficacia le produzioni di qualità si vanno affermando. L'entità delle risorse, in buona crescita ai valori correnti, attende la verifica degli indici di inflazione.

L'industria cinematografica segna degli andamenti più favorevoli sia nella produzione per l'affermarsi dei film nazionali, sia nell'esercizio delle sale cinematografiche.

Il settore dello sport presenta, invece, aspetti di preoccupazione sia di ordine finanziario che per la disciplina del movimento sportivo in conseguenza dell'incidenza sociale e sanitaria dell'esercizio degli sport professionistici.

Le risorse che affluivano attraverso i concorsi pronostici legati al campionato di calcio si sono ridotte per la concorrenza di altri giochi. Per converso, il volume di danaro attratto dalla resa pubblicitaria delle partite di calcio delle società professionistiche è tale da condizionare pesantemente la condotta dei dirigenti e dei giocatori con riflessi di ordine pubblico sui frequentatori delle manifestazioni sportive e sanitarie sugli atleti.

La Corte ritiene urgente un'accorta azione di sensibilizzazione da parte delle autorità di Governo.

Parte speciale - MINISTERI

Ministero della pubblica istruzione

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

2. La spesa pubblica per il sistema istruzione.

3. Indirizzi programmatici ed obiettivi: *3.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria; 3.2 I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi applicativi: 3.2.1 La legge 23 dicembre 1998 n. 448; 3.2.2 La legge 15 marzo 1997 n. 59 e l'autonomia scolastica; 3.2.3 La legge 20 gennaio 1999 n. 9 sull'elevamento dell'obbligo scolastico; 3.2.4 Il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112; 3.2.5 Il d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300; 3.2.6 La legge 10 febbraio 2000 n. 30 di riordino dei cicli scolastici; 3.2.7 Direttive ministeriali - leggi di interesse.*

4. Analisi dei risultati della gestione: *4.1 La gestione finanziaria e contabile; 4.2 Risultati contabili per funzioni obiettivo, Centri di Responsabilità e per categorie economiche: 4.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 4.2.2 La classificazione per Centri di Responsabilità; 4.2.3 La classificazione per categorie economiche; 4.2.4 La classificazione economica secondo il SEC 95; 4.2.5 Gli interventi nelle aree depresse.*

5. La valutazione del sistema dell'istruzione.

6. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche.

7. Organizzazione dei servizi e del personale: *7.1 Le maggiori componenti del sistema scolastico; 7.2 Gli istituti comprensivi; 7.3 Il personale delle istituzioni scolastiche; 7.4 L'amministrazione centrale e periferica; 7.5 La gestione del personale: il contratto per il personale della scuola; 7.6 Le strutture edilizie e le infrastrutture tecnologiche: 7.6.1 Le strutture edilizie; 7.6.2 Le infrastrutture tecnologiche.*

Dati di competenza – esercizio finanziario 2000

(in milioni)

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamen- ti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
9.1.1.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	630.466	658.041		596.918	596.918	644.597	50.964	12.083
9.1.1.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	140.435	146.200	699	122.661	122.661	127.187	5.822	17.840
9.1.1.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	813.890	870.733		796.157	796.157	812.340	228.990	18.733
9.1.1.4 - Scambi culturali ed internazionali	69.190	72.796	2	60.296	60.296	63.438	1.428	8.987
9.1.1.5 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	4.305.073	4.333.579	446	3.902.160	3.878.203	4.292.010	168.658	12.115
9.1.1.6 - Interventi nelle aree depresse compresi quelli per la formazione	1.700	1.700		1.700	1.700	400	1.700	63
9.1.2.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	1.014.024	1.015.210		1.160.739	1.160.739	1.235.211	195.736	-218.918
9.1.2.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	110.381	120.409	3.671	109.771	109.771	107.606	68.856	1.436
9.1.2.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	232.267	242.528		232.107	232.107	201.379	52.324	213
9.1.2.4 - Scambi culturali e internazionali	2.789	3.629	9	2.678	2.678	2.814	1.049	430
9.1.2.5 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	19.102.797	19.047.240	489	17.451.602	17.427.646	18.662.842	599.479	220.458
9.1.2.6 - Interventi nelle aree depresse compresi quelli per la formazione	10.064	10.261		9.904	9.904	10.219	3.162	213
9.2.1.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	1.855.551	1.876.407		2.032.434	2.032.434	2.129.593	125.441	-257.998
9.2.1.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	16.496	15.015	2.890	15.887	15.887	12.156	12.654	855
9.2.1.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	7.461	7.455	20	7.307	7.307	7.132	5.313	184
9.2.1.4 - Impianti sportivi e palestre	8.763	10.315		8.584	8.584	10.120	2.150	364
9.2.1.5 - Scambi culturali e internazionali	4.880	6.351	16	4.686	4.686	4.924	1.836	753
9.2.1.6 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	14.374.413	14.319.799	895	13.277.409	13.229.496	14.290.694	468.126	-37.254
9.2.1.7 - Interventi nelle aree depresse compresi quelli per la formazione	13.505	14.988		13.352	13.352	14.898	3.863	248
9.2.2.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	2.405.781	2.392.947		2.256.789	2.256.789	2.373.425	135.281	12.971
9.2.2.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	56.054	54.933	1.016	49.778	49.778	46.036	10.549	7.490
9.2.2.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	35.063	33.957	20	31.665	31.665	29.474	9.177	3.519
9.2.2.4 - Impianti sportivi e palestre	33.492	35.087		30.371	30.371	31.321	3.955	3.192
9.2.2.5 - Scambi culturali e internazionali	6.680	8.268	16	6.357	6.357	6.778	1.867	892