

catalogazione, conservazione e restauro. L'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici è stato infatti articolato in tre direzioni generali (beni archeologici, beni architettonici e paesaggio, patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico), alle quali si è aggiunta quella per l'architettura e l'arte contemporanea.

A livello periferico, a seguito del nuovo assetto organizzativo dell'apparato centrale, si è resa necessaria la riarticolazione dell'intera struttura.

Alle istituite direzioni corrispondono ora su base regionale le soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico, per i beni archeologici, per i beni archivistici; organi periferici del Ministero sono anche gli archivi di stato, le biblioteche statali, i musei e gli altri istituti di conservazione dotati di autonomia. Infine, ai sensi della legge n. 823 del 1939 - non modificata nella relativa parte - i musei, le gallerie, i monumenti ed in genere i beni statali di interesse culturale, definiti "strutture organizzative dell'istituto periferico soprintendenza", agiscono con risorse umane e finanziarie assegnate sulla base della dotazione organica degli uffici da cui dipendono e della programmazione delle risorse dell'Amministrazione. Come già accennato, tutto l'apparato periferico è coordinato dalle Soprintendenze regionali, pure queste di nuova istituzione.

Nel maggio del 2001 il Ministro per i beni e le attività culturali, dando esecuzione all'art. 2, comma 3 del d.P.R. n. 441, ha fissato l'articolazione delle strutture del Segretariato e delle Direzioni e disposto quindi l'istituzione di 49 uffici di livello dirigenziale non generale, provvedendo anche all'individuazione delle relative competenze.

Il processo di riorganizzazione è poi proseguito nel settembre successivo con l'adozione del decreto ministeriale che ha assegnato agli uffici il personale dirigenziale e le relative funzioni. In precedenza, gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro avevano trovato regolamentazione in un decreto ministeriale, mentre una direttiva aveva indicato le linee guida per il funzionamento del servizio di controllo interno.

Infine, a seguito del dPCM del 28 novembre dello stesso anno, che ha definito le nuove piante organiche e la dotazione delle aree funzionali, nel dicembre successivo è stato messo a regime l'assetto organizzativo già avviato nell'anno precedente con l'assegnazione del personale alle nuove strutture operative.

Va valutato in quale misura il descritto processo di riorganizzazione possa avere influito sulla gestione del bilancio 2002, considerata la progressione cronologica dello stesso e l'ampiezza della sua articolazione.

Nella precedente relazione è stato posto in evidenza come il Ministero non avesse potuto operare in condizioni di normalità, con conseguente negativa incidenza sul perseguimento delle attività istituzionali programmate, atteso che gli interventi di gestione erano stati adottati da una struttura amministrativa sottoposta a rilevanti innovazioni, divenute di fatto operative nel corso di tutto l'esercizio finanziario.

Si deve rilevare che anche nel 2002 l'attuazione della riforma organizzativa - la cui fase di avvio, come detto, è iniziata proprio all'inizio dello stesso anno - ha incontrato obiettive difficoltà attribuibili a cause di natura diversa.

Innanzitutto, ha proiettato alcuni effetti negativi nell'esercizio successivo la ristrutturazione del bilancio di previsione del Ministero, effettuata nel luglio 2001 con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, richiesta dalla riorganizzazione e necessaria per introdurre le occorrenti variazioni di bilancio, in termini di competenza e di cassa, nelle unità previsionali di base e nei pertinenti capitoli, ricollocati nei dieci centri di responsabilità amministrativa (gabinetto, segretariato generale, otto direzioni). E' infatti accaduto - per quanto riguarda, in modo particolare, la gestione dei fondi assegnati, con il criterio della divisione percentuale, alle Direzioni generali titolari delle competenze del soppresso Ufficio centrale B.A.A.A.S. - che i dirigenti delle strutture hanno dovuto non solo perseguire gli obiettivi

programmati utilizzando procedimenti già avviati e predisposti con modalità da altri definite, ma anche gestire consistenti residui passivi ed utilizzare fondi in comune con altri servizi per la poco chiara ripartizione delle competenze. In proposito va citata – solo a titolo di esempio – la problematicità nell’assegnazione delle competenze alla Direzione del patrimonio storico artistico ed alla Direzione per i beni architettonici, relativamente a sedi museali collocate in edifici di interesse architettonico, che ha dato luogo ad una lunga attività, protrattasi nel corso dell’intero anno, per la messa a punto di idonei criteri di valutazione.

Inoltre, le numerose attribuzioni di nuova spettanza – si è già detto, gestibili di fatto solo dall’inizio dell’anno – hanno comportato inevitabili tempi tecnici di “acquisizione”, potendo sovente essere correttamente esercitate solo con la collaborazione di altri soggetti esterni di natura pubblica e privata (scuola, imprenditoria, associazioni culturali).

In effetti, alle competenze ereditate dalla Presidenza del Consiglio relative allo spettacolo, ai rapporti con gli organismi sportivi, al diritto d’autore e proprietà letteraria, si sono infatti aggiunti i nuovi impegni dell’Amministrazione in tema di arte ed architettura contemporanea, necessari per corrispondere alla improcrastinabile esigenza di unificare la funzione di salvaguardia dell’intero patrimonio culturale con il sostegno e la diffusione dell’attività creativa contemporanea.

Tuttavia, è da ritenere che la situazione innovativa affrontata con maggiore difficoltà dall’Amministrazione sia stata la consistente revisione organizzativa dell’apparato periferico, che ha definito il nuovo assetto di rapporti tra Amministrazione centrale e uffici periferici e tra organi periferici stessi, investiti peraltro di ulteriori compiti operativi.

L’istituzione delle Soprintendenze regionali ha infatti significativamente modificato la ripartizione delle competenze tra centro e periferia, con attribuzione agli istituiti organi dei compiti di raccordo tra le funzioni statali e locali, di organizzazione dell’attività dei dirigenti periferici di settore, di adozione dei vincoli monumentali ed archeologici.

E’ anche proseguito nel corso dell’anno il processo di riorganizzazione periferico, iniziato al termine del 2001 con l’istituzione di soprintendenze territoriali (il dm del 12 dicembre aveva attribuito alle stesse la competenza in ordine ai procedimenti di cui ai titoli I e II del d.lgs. n. 490 del 1999) e di soprintendenze speciali (per i poli museali di Napoli, Firenze e Venezia) dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile, per soddisfare le esigenze di funzionamento sorte nell’attuazione della politica di fruizione dei beni culturali.

Il riordino della struttura periferica dell’Amministrazione, che è diretto ad attuare il decentramento amministrativo – da considerarsi indispensabile a causa della consistenza del patrimonio culturale italiano – unitamente alla prevista riduzione dei tempi procedurali, presumibilmente produrrà in breve risultati positivi in termini di efficienza e di economicità dell’azione amministrativa.

Deve infine segnalarsi che sembra positivamente avviata l’attuazione delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 286 del 1999 sulla istituzione ed il funzionamento degli organismi di controllo interno.

Nel maggio del 2002, con la nomina di tutti i componenti del Collegio di direzione del Servizio di controllo interno, è effettivamente iniziata la fase operativa, peraltro condizionata – a giudizio dello stesso SECIN – “da numerose difficoltà di ordine generale e particolare”, che hanno reso problematica, in modo specifico, l’effettuazione del controllo strategico, non realizzabile senza la fattiva collaborazione dei centri di responsabilità.

Riferisce infatti il citato Servizio che, pur avendo tutte le Direzioni generali proceduto all’individuazione delle strutture adibite al controllo di gestione, le relazioni da queste elaborate “non hanno registrato la novità del nuovo metodo di indagine, evidenziando un taglio descrittivo dell’attività svolta in gran parte limitato ad una mera elencazione di adempimenti procedurali; risultano quindi del tutto assenti elementi informativi di specifico interesse come la finalità dei provvedimenti assunti, i criteri utilizzati per la scelta degli obiettivi, gli effetti che le attività

poste in essere dalle strutture hanno prodotto nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità”.

Tuttavia, nel corso dell'anno sono stati parzialmente raggiunti alcuni obiettivi indicati dalla direttiva del Ministro, la cui realizzazione era stata affidata al SECIN.

E' infatti attualmente in sede di adozione il decreto ministeriale che stabilisce, con l'accordo delle organizzazioni sindacali, il “sistema di valutazione dei dirigenti”, articolato nelle fasi di individuazione, assegnazione e gestione degli obiettivi, di consuntivazione e misurazione dei risultati finali, di analisi degli scostamenti e determinazione del punteggio, di valutazione finale dei risultati conseguiti dei dirigenti.

Inoltre, per la definizione dello standard da utilizzare nel controllo di gestione, è stato predisposto per ogni centro di responsabilità un modello di controllo direzionale per obiettivi che dovrebbe consentire una più efficace gestione delle risorse assegnate ed il monitoraggio dell'andamento gestionale sotto il profilo tecnico, economico e finanziario.

In conclusione, deve essere ricordato che il processo di riorganizzazione del Ministero — fino ad ora solo parzialmente realizzato — è ora sottoposto ad ulteriori modifiche in seguito dell'approvazione della legge 6 luglio 2002, n. 137, che ha delegato il Governo ad emanare, entro diciotto mesi, norme per un nuovo assetto amministrativo in linea con i recenti mutamenti costituzionali.

In particolare, l'art. 10 della citata legge prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali, di cinematografia, di teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo, di sport, di proprietà letteraria e diritto d'autore.

Sembra che la previsione di un ambito di riforma così ampio, associata agli effetti del decreto taglia spese, abbia prodotto negli ultimi mesi dell'anno un effettivo rallentamento dell'attività decisionale e gestionale, in attesa di conoscere quale sarà il nuovo assetto di rapporti che deriverà dall'attuazione della delega.

5.3 Il personale impiegato.

Il dPCM del 28 novembre 2001, che ha messo a regime la nuova struttura organizzativa dell'Amministrazione, ha definito la consistenza complessiva dell'organico del personale non dirigente - fissata nella misura di 24.978 unità (prima della riforma 24.986 unità) - senza apportare mutamenti di rilievo rispetto alla situazione precedente, rimodulando invece in forma consistente la distribuzione del personale nelle diverse aree funzionali e posizioni economiche.

Infatti, per quanto riguarda le aree funzionali B e C la dotazione delle posizioni più elevate (B3/2 e C3/2) è stata potenziata, con una diminuzione della disponibilità di quelle più basse (B1 e C1) di circa il 50% rispetto alla situazione antecedente, modificazione questa che produce, ad organico completo, un incremento della spesa fissa. Al momento non è consentito valutare se tale redistribuzione corrisponda ad esigenze di migliore funzionalità o ad aspettative di natura sindacale.

La citata “rimodulazione”, in attesa dell'avvio dei percorsi di riqualificazione ed aggiornamento, ha conseguentemente creato una vistosa carenza di organico nelle posizioni economiche C3 (22,7%), C2 (60,8%), B3 (70,3) e B2 (24,1%) ed una pari vistosa eccedenza nelle posizioni C1 (37,3%) e B1 (52,9%).

Come previsto dalla contrattazione collettiva, l'Amministrazione al termine dello scorso anno ha posto in essere le procedure necessarie per attivare il diffuso processo di riqualificazione del personale, prodromico alla successiva progressione dello stesso nelle diverse fasce retributive, con la previsione di una attività formativa che dovrà interessare circa sedicimila partecipanti. In conclusione, la collocazione in diversa posizione retributiva interesserà 7.452 dipendenti.

Anche nella presente occasione la Corte auspica che l'opportunità formativa, determinata

dalla modifiche legislative sull'assetto organizzatorio dell'Amministrazione, costituisca motivo per un funzionale arricchimento della professionalità di tutto il personale, costituito peraltro per circa il 60% da dipendenti in servizio negli istituti d'arte (musei, gallerie, monumenti, siti archeologici), spesso sprovvisti delle specifiche conoscenze necessarie per l'espletamento delle mansioni attribuite.

Al 31 dicembre 2002 i posti non dirigenziali in organico erano stati coperti in misura di 22.115 unità, con una carenza rispetto all'organico di 2.563 dipendenti, che determina rispetto al passato un'ulteriore riduzione dell'indice percentuale di copertura.

Va segnalato che i nuovi assunti - nel numero complessivo di 63 - in assenza di procedure concorsuali, appartengono tutti alle categorie protette; le posizioni di comando o fuori ruolo presso altre amministrazioni del personale del Ministero sono state in tutto 480, mentre 265 dipendenti di altre Amministrazioni hanno prestato servizio presso il BAC.

A seguito della riorganizzazione dell'Amministrazione è stato invece notevolmente potenziato il numero dei dirigenti - passato da 238 a 425 unità - che, peraltro, operano in maggioranza in sedi periferiche.

Alla stessa data sopra citata del 2002 risultavano attribuiti 8 incarichi di dirigente di prima fascia e 239 di seconda (aumento di 1 unità rispetto all'anno precedente), oltre a quello di Segretario Generale.

Dei dirigenti di seconda fascia, 45 erano assegnati alle strutture che non hanno articolazioni periferiche (Gabinetto, Segretariato Generale, Direzione per l'Architettura e l'Arte contemporanee, Direzione per lo Spettacolo dal vivo, Direzione per il Cinema) mentre gli altri 194 reggevano uffici dell'Amministrazione centrale o periferica incardinati nelle altre Direzioni Generali o Istituti centrali previsti dal d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441. In particolare, i dirigenti che operavano negli uffici periferici erano così distribuiti: 28 nella Direzione per i Beni architettonici e per il paesaggio, 19 nella Direzione per i Beni archeologici, 18 nella Direzione per il Patrimonio storico, artistico e demotnoantropologico, 49 nella Direzione per gli Archivi e 24 nella Direzione per i Beni librari e gli Istituti culturali. Risultavano anche conferiti 17 incarichi di Soprintendente regionale, 4 di Soprintendente di polo museale, 1 di responsabile della Soprintendenza autonoma di Roma. Infine, non avevano sottoscritto il contratto 5 dirigenti, mentre altri 4 erano stati restituiti al ruolo unico della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio.

In conclusione, deve anche ricordarsi che, al fine di consentire in via permanente il prolungamento dell'orario di apertura al pubblico anche nei giorni festivi di musei, gallerie, monumenti, siti archeologici, archivi e biblioteche, la legge 23 dicembre 2000, n. 388, (legge finanziaria 2001) ha disposto l'assunzione temporanea a tempo parziale di personale (fino a 1500 unità) ed assegnato, per un triennio, 100 miliardi annui a decorrere dall'anno 2000. Nell'anno 2002 gli oneri per il personale del progetto di apertura prolungata, oltre a trovare ulteriore finanziamento nelle maggiori entrate acquisite con i biglietti di ingresso e con i proventi di cui alla legge n. 78 del 1997, hanno comportato l'utilizzo di buona parte dello stanziamento complessivo del fondo unico di amministrazione.

La legge 28 dicembre 2001, n. 448, (legge finanziaria 2002) ha poi autorizzato il Ministero ad avvalersi, fino al 31 dicembre 2002, del personale già assunto a tempo determinato per le attività connesse alla ricostruzione delle zone colpite da eventi calamitosi e per l'apertura pomeridiana dei siti di interesse culturale.

5.4 L'attività contrattuale.

L'Amministrazione non è in possesso di elementi sull'attività contrattuale effettuata nella sua globalità per quanto concerne l'aspetto tipologico ed economico; manca in sostanza un quadro di sintesi che consenta valutazioni sia sulla conformità delle scelte compiute con riguardo alle previsioni normative in materia che sulla ricaduta della spesa in termini di domanda nell'ambito del sistema economico generale.

Possono quindi essere fornite solo parziali informazioni che riguardano l'attività contrattuale posta in essere da alcuni centri di responsabilità.

Sono tuttavia disponibili notizie di carattere generale sull'attuazione da parte dell'Amministrazione dell'art. 26 della legge n. 488 del 1999, atteso che il Ministero ha fornito elementi alla Sezione centrale del controllo della Corte dei Conti per una indagine sui risultati, in termini di riduzione di spesa, relativamente agli acquisti di beni e servizi effettuati con adesione alle convenzioni CONSIP.

Sembra - a giudizio dei centri di responsabilità interpellati (che però hanno espresso difformi valutazioni) - che il regime di convenzione non sempre contribuisca all'ottimizzazione della spesa, a causa dei prezzi superiori a quelli praticati da ditte non convenzionate, della scadente qualità dei prodotti e del protrarsi dei tempi di consegna.

Pertanto, le esigenze istituzionali dell'Amministrazione, non soddisfatte per l'incompletezza della gamma dei beni inseriti in convenzione, hanno spesso reso necessario il ricorso al libero mercato per acquisti con carattere di urgenza e necessità o di strumenti specifici ed al procedimento di spesa in economia di cui al d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384.

In ogni modo, l'Amministrazione si è avvalsa costantemente delle convenzioni CONSIP per il noleggio di autovetture di servizio e di macchine fotocopiatrici come anche per la fornitura di servizi nei casi in cui non vi erano accordi contrattuali di durata pluriennale con il Provveditorato generale dello Stato.

Per quanto riguarda poi i contratti di lavori pubblici, stipulati dai numerosi organismi periferici del Ministero, relativi agli interventi di recupero, restauro e conservazione di beni architettonici e monumentali risultano applicate le norme della legge n. 109 del 1994, come modificata dalla recente legge n. 166 del 2002, e del regolamento n. 554 del 1999. Per questa tipologia di interventi nella scelta del contraente è stata correttamente utilizzata la procedura di aggiudicazione per pubblico incanto o più raramente per appalto concorso, mentre per il restauro di beni artistici il cottimo fiduciario è risultato del tutto prevalente.

In merito all'attività contrattuale dei singoli centri di responsabilità deve evidenziarsi che, al fine di raggiungere l'obiettivo programmatico annuale di "crescita delle collezioni d'arte contemporanea di rilevanza nazionale" (per colmare le lacune retrospettive e per acquisire le espressioni di creatività del presente), la Direzione per l'architettura e l'arte contemporanea, avvalendosi della consulenza di un comitato tecnico, ha provveduto, nonostante le difficoltà di ordine procedurale, all'acquisto di numerose opere. Tuttavia, a causa del decreto taglia spese, altri acquisti, già deliberati dall'Amministrazione e pervenuti nella fase di stipula del contratto, sono stati sospesi per la riduzione delle disponibilità.

La Direzione per i beni librari e gli istituti culturali ha invece proseguito l'attività contrattuale avviata nell'anno precedente per risolvere i problemi logistici delle biblioteche statali, concernenti l'adeguamento strutturale, funzionale ed impiantistico dei locali alla norme di prevenzione, di sicurezza del lavoro e di tutela del patrimonio bibliografico.

Relativamente alle competenze esercitate in materia di "promozione del libro e della lettura", lo stesso Centro di responsabilità ha posto in essere tutta l'attività contrattuale avvalendosi delle norme contenute nel regolamento delle spese in economia, con utilizzo dell'intero stanziamento assegnato. Hanno costituito motivo di acquisto del materiale librario la realizzazione di campagne promozionali della lettura, i progetti di lettura nelle scuole, l'invio di libri a biblioteche, le mostre del libro, la partecipazione a fiere internazionali del libro.

Ancora con riferimento a tale Direzione si segnala da ultimo che l'informazione culturale e bibliografica in ambito nazionale ed estero è stata realizzata con la redazione di alcuni periodici, che ha richiesto l'acquisizione, mediante lo strumento contrattuale, di collaborazioni esterne per la predisposizione di articoli.

Secondo valutazioni effettuate dall'Amministrazione nell'anno 2002, la Direzione per gli archivi ha utilizzato nel 70% delle occasioni di contrattazione le procedure per le spese in economia, mentre ha ricorso alla trattativa privata nel limite percentuale del 5% per la locazione di locali da destinare a sedi di Istituti archivistici, per l'acquisto di archivi privati di valore eccedente i limiti per le spese in economia, per le convenzioni di ricerca scientifica. Gli altri contratti si sono conclusi a seguito di gara comunitaria (nel 5% dei casi), di appalto concorso o di licitazione privata.

Risulta infine di particolare rilievo l'attività contrattuale finalizzata ad estendere su tutto il territorio nazionale, con la partecipazione dell'imprenditoria privata nella gestione dei beni culturali, la rete del "sistema nazionale dei servizi museali".

Infatti, il potenziamento dell'attività di accoglienza nei musei – indubbiamente frenato dalla obiettiva difficoltà di contemperare le aspettative economiche del privato e l'interesse pubblico ad una sempre maggiore fruizione dei beni culturali - realizza uno degli obiettivi fondamentali indicati dai documenti programmatici, costituito dallo sviluppo della produttività dei beni culturali per incrementare insieme il reddito nazionale e le entrate extratributarie.

Pertanto, risulta evidente che l'attivazione dei servizi aggiuntivi è relazionata alla collocazione dei siti culturali ed alla relativa affluenza dei visitatori, elemento quest'ultimo che condiziona la sostenibilità economica dalla gestione del concessionario dei servizi.

Al termine del 2002 le strutture per i servizi attivate erano circa 150, costituite in buona parte da punti di assistenza-librerie o negozi dell'arte, ai quali è data in concessione anche l'attività editoriale per la pubblicazione di guide, cataloghi e materiale illustrativo, l'assistenza didattica per visite ed il servizio di audioguide.

5.5 L'obiettivo della informatizzazione.

Con l'ultimo referto al Parlamento in tema di informatizzazione della pubblica amministrazione, la Corte dei Conti ha ancora una volta posto in evidenza come il risultato positivo del processo di organizzazione e razionalizzazione dell'intero settore pubblico sia strettamente collegato all'utilizzo degli strumenti informatici che, peraltro, è attualmente condizionato dalla decrescente disponibilità di finanziamenti.

In particolare, proprio nel settore dei beni e delle attività culturali l'operatività di un efficiente sistema si pone come esigenza primaria, da una parte per attivare il necessario supporto all'attività amministrativa di un'imponente struttura ministeriale recentemente sottoposta ad un radicale processo di ammodernamento e dall'altra per consentire la maggiore fruizione del patrimonio culturale con il miglioramento dei servizi resi all'utenza.

In effetti, la nota preliminare al bilancio e la direttiva programmatica del Ministro affermano con vigore che gli enucleati obiettivi primari vanno perseguiti privilegiando le tecnologie informatiche e telematiche, in quanto strumenti capaci di rendere funzionali i processi amministrativi ed operativi.

Bisogna tuttavia prendere atto che l'ampio programma triennale (2001-2003) di informatizzazione dell'Amministrazione nel corso del 2002 ha avuto solo una parziale realizzazione.

In merito ai singoli progetti va infatti segnalato che quello relativo al "monitoraggio dei beni a rischio" – necessario per fornire la conoscenza dei beni e dello stato di vulnerabilità degli stessi al fine di consentire la definizione delle priorità nella programmazione degli interventi di manutenzione, restauro e valorizzazione - risulta ancora in fase di avvio, non avendo l'Istituto Comitato di coordinamento definito il preliminare progetto per la "carta del rischio".

Nella fase iniziale sono anche i progetti per incrementare la funzionalità dell'azione dell'Amministrazione nell'ambito interno, che riguardano la posta elettronica certificata, la firma digitale, il mandato informatico e la gestione del personale.

Il progetto "Minerva", predisposto per creare una rete informatica tra Ministeri dell'Unione Europea preposti alle attività culturali in Europa, ha invece già ottenuto alcuni apprezzabili risultati.

Obiettivi ultimi del progetto sono la predisposizione di linee guida nella programmazione nazionale e la creazione di una piattaforma comune europea - con il coinvolgimento di altri paesi europei, organismi internazionali ed associazioni - per la preservazione e l'accessibilità dei dati informatici in argomento.

Il principale obiettivo, che era quello dell'avvio della rete e dell'allargamento della stessa ad altri paesi che in origine non avevano aderito, si è realizzato nel corso dell'anno.

Tuttavia, il traguardo principale del progetto triennale è la realizzazione del "portale della cultura italiana" che consente la creazione di un unico punto di accesso alle informazioni sul patrimonio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e di altri soggetti privati, sulle attività degli stessi e sugli eventi culturali e dello spettacolo relativi all'intero territorio nazionale.

Nel luglio del 2002 il Politecnico di Milano, incaricato di effettuare un esame preliminare di fattibilità, ha predisposto uno studio nel quale vengono analizzate le problematiche concernenti gli aspetti tecnici organizzativi ed economici. Il "portale" dovrebbe articolarsi in quattro sezioni, rispettivamente dirette al personale del Ministero, alla comunità scientifica, ai cittadini in generale, agli utenti della scuola.

L'Amministrazione non ha fornito dati sul costo complessivo per la completa realizzazione del piano triennale; ha tuttavia valutato che le risorse annualmente destinate agli interventi di informatizzazione sono inferiori di circa il 50% rispetto agli stanziamenti che sarebbero necessari per l'attuazione delle attività programmate, non consentendo pertanto il rispetto del termine di completamento del piano stesso.

6. La valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.

La relazione dello scorso anno, nel tentativo di effettuare un primo tentativo di misurazione e valutazione dell'attività dell'Amministrazione sulla base di indicatori di prodotto (output) e di impatto (outcome), ha posto in evidenza le obiettive difficoltà di procedere in tale direzione a causa di una serie di fattori.

In sostanza si volevano considerare le conseguenze dell'azione del Ministero per i beni e le attività culturali sia in termini di rispondenza della stessa con riguardo agli obiettivi programmati (efficacia interna) e sia in termini di misurazione del concreto effetto dell'azione stessa sul contesto che rappresenta la missione istituzionale (efficacia esterna), costituita dall'insieme degli interessi definibili come "tutela dei beni e delle attività culturali".

Ma, mentre l'output può essere misurato utilizzando i principali indicatori elaborati dalle metodologie di valutazione (indicatori finanziari e contabili sull'uso delle risorse assegnate in bilancio, tempistica del loro utilizzo rispetto al ciclo del bilancio, rispondenza alla tempistica prevista nella programmazione, raggiungimento di quantità minime di risultati fissati nei documenti di programmazione annuali), gli effetti di impatto esterno incontrano maggiore difficoltà di definizione, atteso che le modificazioni dell'intero contesto sono soggette ad una interconnessione di numerosi elementi, che non permette una chiara attribuzione di significatività autonoma dell'azione del Ministero.

Incidendo ulteriormente su tale difficoltà il fatto che lo scopo ultimo della politica pubblica di settore è quello di consentire in ogni modo il costante processo di miglioramento della fruizione dei beni e delle attività culturali da parte della collettività, attraverso l'incremento della qualità e della quantità dell'offerta culturale prodotta.

Pertanto, oltre ad effettuare l'attività di regolazione mediante la programmazione, la

propulsione ed il coordinamento, l'Amministrazione fornisce anche servizi, relativamente ai quali però non è consentito – a causa della specifica finalità indicata – procedere solo a valutazioni in termini di risultato economico.

Va tuttavia ricordato che la direttiva del Ministro sull'attività dell'anno 2002 – come peraltro quella relativa all'anno precedente – ha posto chiaramente in rilievo l'esigenza di pervenire ad uno stretto legame tra l'utilizzo dei beni culturali e le attività produttive che possono creare maggiore reddito ed ulteriore occupazione.

Per quanto concerne i risultati di output devono quindi essere presi in considerazione gli elementi relativi alla correttezza, adeguatezza e tempestività del percorso effettuato per realizzare gli obiettivi delle politiche pubbliche nel settore, partendo dagli obiettivi posti dal Dpef, dalla legge finanziaria, e dagli altri documenti di programmazione, con particolare riguardo alla direttiva del Ministro sull'attività annuale, atti questi che complessivamente costituiscono il sistema di riferimento per pervenire ad una attendibile valutazione.

In effetti, questa valutazione relativamente al 2002 conduce a conclusioni approssimate, considerato che – come in precedenza già osservato – il Ministero non ha compiutamente approntato gli strumenti, occorrenti per avviare il processo di verifica sistematico dell'output, costituiti sia dagli indicatori specifici per tipologie di prodotto sia dal sistema di alimentazione dei dati, indispensabile al processo di monitoraggio e valutazione.

L'indisponibilità di elementi sui programmi e sui progetti, sui costi dell'attività, sulla tempistica di attuazione sulle risorse umane e strumentali utilizzate conduce quindi ad una valutazione impropria, che si riduce solo in una attività descrittiva di quanto realizzato.

Anche per quanto riguarda l'analisi di outcome risulta indispensabile la preventiva scelta dell'insieme degli indicatori e dei dati alimentanti, con l'individuazione del contesto di riferimento e dell'analisi effettuata sulla base dei parametri prescelti, al fine di pervenire alla identificazione del rapporto di causa ed effetto tra risultati ed attività.

Tuttavia – viene ancora precisato – anche la valutazione della politica con l'utilizzo degli indicatori di impatto risulta alquanto approssimata anche per l'incidenza sui detti indicatori di numerose componenti esterne difficilmente enucleabili.

Un'ulteriore difficoltà, infine, è costituita dalla limitatezza dei dati statistici, sotto il duplice aspetto tipologico e temporale, che non consente di individuare una completa griglia di indicatori, necessari invece per una ampia ed aggiornata valutazione dei diversi aspetti dell'azione dell'Amministrazione.

Nonostante le difficoltà rilevate, alcune considerazioni sugli effetti prodotti nel 2002 dalla politica del Ministero in ordine alla fruizione dei beni culturali possono essere formulate mediante l'aggiornamento dei dati forniti nella precedente relazione, che concernono il numero dei visitatori dei musei, monumenti, aree archeologiche, circuiti museali e gli introiti derivanti dal pagamento dei biglietti di ingresso negli stessi istituti: questi elementi infatti, posti in relazione tra loro, possono essere considerati indicatori parziali ma attendibili sotto lo specifico profilo.

L'andamento in termini percentuali del flusso di visitatori nei citati istituti, nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2002, mette in luce un incremento complessivo particolarmente sensibile nel triennio 1996/1998; si verificano poi una stasi nel 1999, il raggiungimento della punta massima nel 2000 in concomitanza con il giubileo, un consistente aumento nel 2002 preceduto da una leggera flessione nell'anno precedente (tabella 9).

Lo stesso esame effettuato per aree geografiche mostra situazioni estremamente differenziate. Nell'area nord, in cui fino al 2001 si era registrato un incremento medio inferiore rispetto al resto dell'Italia, il numero dei visitatori nel 2002 ha raggiunto un considerevole aumento percentuale con riguardo all'anno precedente e comunque in misura sensibilmente maggiore rispetto a quanto riscontrato nell'area centrale ed in quella meridionale.

Gli introiti, nello stesso periodo, presentano a livello nazionale una crescita articolata per

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

area geografica. Aumenti più consistenti si sono verificati nell'area meridionale ed in quella centrale, mentre nell'area settentrionale gli incrementi sono stati più contenuti.

Il rapporto tra gli introiti realizzati ed i visitatori paganti non fa emergere elementi di valutazione significativi atteso che, secondo l'indagine condotta in occasione della precedente relazione, quasi il cinquanta per cento degli ingressi è consentito, con varie motivazioni, a titolo gratuito.

Va tuttavia rilevato che nel 2002 solo in quattro regioni il numero dei paganti è stato superiore a quello dei non paganti, con la punta massima registrata nella Regione Veneto, nella quale l'85,51% dei visitatori ha acquistato il biglietto di ingresso ai siti culturali.

Se dall'esame delle rilevazioni effettuate a livello nazionale si evince, nell'ampio arco di tempo considerato, un andamento complessivamente favorevole della politica in termini di risultati conseguiti, il raffronto dei dati 2001/2002 relativi a visitatori ed introiti non fornisce invece apprezzabili elementi di valutazione in merito agli effetti prodotti nel breve termine, atteso che non sempre all'accrescimento degli introiti corrisponde quello del numero dei visitatori come pure, di converso, all'aumento delle visite effettuate non è del tutto correlato l'incremento delle entrate (tabella 10).

Infatti, nell'area settentrionale al consistente aumento del 33,1% del numero dei visitatori è corrisposto il limitato incremento degli introiti dell' 4,4%, mentre nell'area meridionale il dato degli introiti, aumentati dell'8,6%, risulta non coerente con quello dei visitatori, registrato sostanzialmente invariato (+ 0,3%), in presenza di una percentuale dei non paganti immo modificata rispetto al passato. Infine, nell'area centrale, a fronte del decremento del 2,6% del numero dei visitatori, le entrate complessive hanno registrato una crescita dell'4,1%.

Tab. 9

REGIONI	Visitatori 97/96 %	Introiti 97/96 %	Visitatori 98/97 %	Introiti 98/97 %	Visitatori 99/98 %	Introiti 99/98 %	Visitatori 00/99 %	Introiti 00/99 %	Visitatori 01/00 %	Introiti 01/00 %	visitatori 02/01 %	Introiti 02/01 %
Piemonte	-0,9	-0,1	48,6	75,1	-19,8	-30,9	17,6	27,4	-10,4	-20,1	3,2	4,7
Lombardia	9,6	6,4	-3,6	-8,1	-2,6	-0,6	12,7	8,6	4,1	5,4	9,0	7,1
Trentino Alto Adige	-27,4	-	85,7	-	-7,0	-	-34,3	-	-7,0	-	-0,2	-
Veneto	6,5	0,0	1,1	12,3	5,0	12,5	4,7	-4,2	0,8	0,4	133,2	5,3
Friuli Venezia Giulia	1,1	3,3	-9,8	0,1	9,4	-10,4	26,8	25,0	-9,7	-0,9	28,8	-0,7
Liguria	4,2	7,9	-11,7	-16,3	-4,6	-2,4	9,8	18,0	-18,6	-25,2	3,7	-2,8
Emilia Romagna	-4,0	-5,0	5,3	24,3	-28,8	1,6	7,5	43,3	9,9	7,0	5,0	2,2
AREA SETTENTRIONALE	2,2	2,9	1,8	10,3	-6,3	-4,1	16,2	11,5	-2,9	-0,9	29,9	5,1
Toscana	8,5	5,1	2,6	10,6	2,1	3,8	4,2	4,4	1,7	-1,0	-7,3	-5,5
Umbria	38,5	1,1	-28,5	-19,4	28,8	27,2	2,8	5,0	-8,3	25,3	16,2	-9,4
Marche	2,3	6,0	-7,5	-8,7	10,5	8,4	25,6	19,3	5,0	6,5	-1,1	-4,3
Lazio	10,1	18,7	14,9	48,3	-1,7	-2,0	15,3	16,0	-2,8	8,8	-1,8	12,8
Abruzzo	-5,5	11,0	4,6	-1,6	-6,7	-17,2	22,5	30,0	0,8	7,4	22,7	-3,2
AREA CENTRALE	9,6	10,3	8,3	25,3	0,4	1,2	11,2	10,2	-1,0	4,2	-3,3	4,0
Molise	7,4	-7,9	65,2	-6,8	5,6	-9,4	-15,3	7,1	-11,7	-4,8	17,1	4,1
Campania	-4,7	1,1	4,7	3,4	-4,3	-0,9	10,6	39,2	-4,0	9,8	-1,3	8,5
Puglia	10,0	10,1	12,8	0,4	4,7	9,2	20,4	28,1	-1,5	1,6	32,9	50,6
Basilicata	-2,4	6,7	-2,7	-11,0	21,6	10,3	22,9	16,7	1,0	7,3	-2,1	15,3
Calabria	-12,4	1,2	24,5	-3,9	16,0	15,3	-43,7	0,6	-1,0	9,8	3,0	0,5
Sardegna	6,6	-8,6	-6,9	9,0	-8,1	-7,0	-3,7	17,6	-9,6	7,9	-5,3	-17,2
AREA MERIDIONALE	-4,0	1,0	5,7	3,3	-1,9	-0,6	5,3	37,7	-3,9	9,7	0,5	8,7
Totale	4,1	6,6	6,3	17,4	-1,5	0,0	10,6	16,7	-2,1	5,1	4,1	5,4

Tab. 10

VISITATORI

(in euro)

REGIONI	2001					2002					% 2002 2001	% 2002 2001	% 2002 2001	% 2002 2001	
	paganti	non paganti	totale visitatori	introiti lordo	introiti netto	paganti	non paganti	totale visitatori	introiti lordo	introiti netto					
Piemonte	278.098	397.183	675.281	1.296.607	1.186.364	275.943	-0,8	421.139	6,0	697.081	3,2	1.357.995	4,7	1.245.699	5,0
Lombardia	787.612	474.289	1.261.901	3.957.838	3.604.119	833.795	5,9	541.786	14,2	1.375.587	9,0	4.237.558	7,1	3.826.940	6,2
Trentino Alto Adige	0	489	489	0	0	0	0,0	488	-0,2	488	-0,2	0	0,0	0	0,0
Veneto	472.727	235.092	707.819	2.408.745	2.152.780	1.411.713	198,6	239.144	1,7	1.651.056	133,3	2.535.989	5,3	2.211.177	2,7
Friuli Venezia Giulia	171.417	1.837.166	2.008.583	657.152	576.055	175.583	2,4	2.593.022	41,1	2.768.607	37,8	652.823	-0,7	571.599	-0,8
Liguria	30.098	52.564	82.662	95.639	94.309	32.286	7,3	55.309	5,2	87.602	6,0	93.854	-1,9	91.161	-3,3
Emilia Romagna	402.525	566.056	968.581	1.039.995	952.191	394.818	-1,9	621.272	9,8	1.016.088	4,9	1.062.931	2,2	998.497	4,9
Area settentrionale	2.142.477	3.562.839	5.705.316	9.455.976	8.565.816	3.124.138	45,8	4.472.160	25,5	7.596.510	33,1	9.941.151	5,1	8.945.073	4,4
Toscana	4.524.277	1.564.278	6.088.555	21.805.053	18.504.049	4.155.893	-8,1	1.524.128	-2,6	5.680.013	-6,7	20.910.389	-4,1	17.674.389	-4,5
Umbria	124.371	154.569	278.940	481.510	427.738	109.877	-11,7	212.514	37,5	322.379	15,6	433.696	-9,9	383.892	-10,3
Marche	247.090	264.155	511.245	931.226	860.209	242.075	-2,0	263.721	-0,2	505.794	-1,1	891.024	-4,3	823.115	-4,3
Lazio	4.933.704	4.577.198	9.510.902	25.216.280	22.841.809	4.427.103	-10,3	4.981.725	8,8	9.408.818	-1,1	28.588.520	13,4	25.492.719	11,6
Abruzzo	58.822	104.239	163.061	180.641	180.641	57.745	-1,8	142.394	36,6	200.137	22,7	174.944	-3,2	174.944	-3,2
Area centrale	9.888.264	6.664.439	16.552.703	48.614.710	42.814.447	8.992.693	-9,1	7.124.482	6,9	16.117.141	-2,6	50.998.572	4,9	44.549.059	4,1
Molise	10.650	35.805	46.455	20.803	20.803	11.554	8,5	42.929	19,9	54.491	17,3	21.709	4,4	21.709	4,4
Campania	3.265.983	2.627.989	5.893.972	21.771.036	19.353.967	3.222.504	-1,3	2.592.298	-1,4	5.814.801	-1,3	23.620.715	8,5	21.063.253	8,8
Puglia	155.234	236.747	391.981	380.420	354.926	201.590	29,9	278.693	17,7	480.313	22,5	492.911	29,6	428.169	20,6
Basilicata	32.757	214.560	247.317	77.247	77.247	38.760	18,3	203.317	-5,2	242.095	-2,1	89.093	15,3	89.093	15,3
Calabria	101.563	273.262	374.825	354.340	303.807	109.128	7,4	282.848	3,5	391.983	4,6	365.319	3,1	313.125	3,1
Sardegna	132.671	197.780	330.451	301.070	291.980	114.561	-13,7	205.608	4,0	320.155	-3,1	257.825	-14,4	248.389	-14,9
Area meridionale	3.698.858	3.586.143	7.285.001	22.904.915	20.402.730	3.698.097	0,0	3.605.693	0,5	7.303.790	0,3	24.847.572	8,5	22.163.738	8,6
Totale	15.729.599	13.813.421	29.543.020	80.975.601	71.782.993	15.814.928	0,5	15.202.335	10,1	31.017.441	5,0	85.787.295	5,9	75.657.869	5,4

7. Affidabilità e regolarità della gestione.

Contrariamente a quanto accaduto negli anni precedenti, la nota preliminare al bilancio di previsione, in ossequio al disposto dell'art 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997, ha indicato in modo ampio i programmi che il Governo intendeva conseguire nel corso dell'esercizio, offrendo così più chiare informazioni sugli obiettivi da raggiungere e le priorità fissate.

Sono comunque emersi alcuni fenomeni di carattere contabile, quasi tutti già segnalati al Parlamento con la relazione sull'attività del Ministero 2001, che vengono di seguito evidenziati.

Va in particolare rilevato, ancora una volta, il ripetuto fenomeno delle eccedenze di spesa relative a capitoli per stipendi ed oneri sociali (2212, 2213, 2215), per i quali la Corte in passato non ha proceduto alla parifica. Eccedenze di impegni, sempre relativamente a spese per il personale, si sono verificate su sei capitoli con una punta massima di quasi 149.000 migliaia di euro su quello iscritto al n. 2215.

L'esame del consuntivo pone in evidenza rilevanti scostamenti, in termini percentuali totali dell'ordine del 17,2%, tra previsioni iniziali e definitive, come emerge dalla tabella che segue (tabella 11).

Tab 11

(migliaia di euro)

Centri di responsabilità	stanziamenti iniziali competenza	stanziamenti definitivi competenza	differenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	13.395	15.721	2.326	17,4
Segretariato generale	360.013	418.888	58.875	16,4
Direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali	185.086	213.434	28.348	15,3
Direzione generale per i beni archeologici	312.591	369.253	56.662	18,1
Direzione generale per gli Archivi	170.057	198.508	28.451	16,7
Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio	326.560	421.251	94.691	29,0
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	433.003	500.499	67.496	15,6
Direzione generale per il cinema	99.712	67.329	-32.383	-32,5
Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico	193.329	253.060	59.731	30,9
Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanee	20.785	21.047	262	1,3
Totale	2.114.531	2.478.990	364.459	17,2

Le cause di questo fenomeno meritano, nelle competenti sedi del controllo, una verifica puntuale per valutare se sussista un'area di sottostima delle previsioni, derivante da scarsa capacità di programmazione. Un'appropriata progettazione di bilancio ex ante potrebbe ridurre le dimensioni di tale fenomeno.

Numerosi capitoli (37 in totale) presentano poi una consistente divaricazione tra dotazioni di competenza ed autorizzazioni di cassa, ponendo in luce il mancato adeguamento dell'attività di spesa dell'Amministrazione alle dimensioni dello stanziamento accordato. In merito si deve tuttavia osservare che detta circostanza, peraltro condizionata in buona parte dalla severa politica di riduzione delle giacenze attuata negli ultimi anni, si è maggiormente verificata su capitoli interessati, con l'assestamento di bilancio, da integrazioni in termini di competenza, a cui non ha fatto seguito una proporzionata assegnazione in termini di cassa, così che il breve

periodo di tempo mancante alla chiusura dell'esercizio ha permesso solo l'assunzione di impegni e non l'effettuazione di pagamenti (capitoli 1093, 1095, 1302, 2282, 8325, 8335).

In assenza della rimodulazione del bilancio sulla base della classificazione per funzioni obiettivo e della nuova articolazione dei centri di responsabilità è rimasto pressoché invariato il numero dei capitoli promiscui, che determinano scarsa chiarezza nella lettura del documento finanziario. Detto fenomeno interessa 16 capitoli dei quali vanno in particolare segnalati, a solo titolo esemplificativo, quelli con maggiore stanziamento, contrassegnati dai numeri 7153 ("somme da erogare per l'ammortamento di mutui concessi dalla Cassa D.P." per differenziate e numerose attività), 7461 ("spese per manutenzione straordinaria ed adeguamento funzionale e strutturale dei locali adibiti a sede della Direzione generale per i beni librari, degli Istituti centrali e delle Biblioteche di Stato, nonché per l'espropriazione o l'acquisto di immobili di interesse artistico e storico da adibire a biblioteche"), 7862 (spese per il recupero, la salvaguardia, il restauro, la valorizzazione e la manutenzione del patrimonio archeologico, nonché per la realizzazione delle spese connesse all'attuazione di accordi di programma").

Numerose sono state le "economie di bilancio", che hanno complessivamente interessato 122 capitoli, numero questo che costituisce il 22,1% del totale dei capitoli iscritti nel consuntivo 2002. A causa della rilevanza del fenomeno contabile non è stato possibile accertare nel dettaglio (con riguardo ai singoli capitoli) quale delle numerose motivazioni abbia maggiormente inciso sulla produzione delle citate economie.

Anche l'accumulo dei residui di stanziamento, che ha interessato 52 capitoli, si è rivelato come fatto contabile di notevoli dimensioni, avendo raggiunto complessivamente l'entità di 22.900 migliaia di euro, che rappresenta poco meno di 1/3 della consistenza di tutto il pagato.

Infine, il numero dei capitoli per memoria – relativi a spese che potrebbero verificarsi in corso di esercizio e non consentono quindi una previsione affidabile – è risultato pari a 35, con un modesto incremento rispetto al bilancio precedente. Dei capitoli istituiti, 22 non hanno presentato a fine esercizio né stanziamenti di competenza né autorizzazioni di cassa; gli altri sono stati attivati con mezzi finanziari contenuti (solo il capitolo 1440 ha superato 1.000 migliaia di euro). Considerata la finalità dell'istituto contabile che rende possibile l'iscrizione "per memoria" nei soli casi di effettiva necessità, si rende opportuna una valutazione dell'Amministrazione sulla reiterata iscrizione nei futuri bilanci di quei capitoli che da numerosi anni non vengono attivati.