In merito all'attuazione delle varie missioni istituzionali[11], si possono indicare le attività svolte e gli obiettivi raggiunti.

Per il controllo, la prevenzione e la repressione delle violazioni in danno all'ambiente è stata condotta un'attività di contrasto a tutela sia del territorio rurale e montano che in generale del paesaggio, dei vari elementi (acqua e aria), della flora, della fauna, nonché per la lotta a incendi boschivi e agli smaltimenti illegali di rifiuti e per la tutela della salute e della sicurezza agroalimentare con particolare riferimento all'emergenza BSE. Questa attività si può riassumere con i seguenti dati:

Tipologia attività polizia giudiziaria e amministrativa	Numero atti
- notizie di reato totali	11.798
- sequestri penali	3.027
- illeciti accertati	42.537
- arresti	85
- fermi di polizia	15
- perquisizioni di p.g.	639
- totale importo sanzioni amministrative	18.919.507,47
- controlli effettuati	925.592

Per l'attività di prevenzione un'azione significativa è stata svolta dal numero d'emergenza 1515 al quale sono pervenute 270.000 segnalazioni per incendi boschivi e per presunti reati ai danni dell'ambiente. Il CFS ha contribuito in modo significativo a contenere il fenomeno del bracconaggio e il fenomeno e delle discariche abusive (di cui è stato condotto a regime il censimento).

Delle aree protette si è detto nelle precedenti relazioni. Il CFS nella sua "missione di sorveglianza" ha svolto i suoi compiti istituzionali intervenendo con azioni di riequilibrio ambientale (utilizzando anche i fondi comunitari del programma LIFE) e di monitoraggio delle specie animali e vegetali.

Nella prevenzione e lotta agli incendi anche nel 2003 vi è stata una consistente attività di prevenzione e repressione degli incendi boschivi come si rileva dai dati qui riportati:

Incendi boschivi e superficie percorsa dal fuoco nel 2003

N. incendi	Superficie boscata ha	Superficie non boscata ha	Superficie totale ha	Superficie media percorsa dal fuoco
12.368	39.279	48.161	87.440	7,1

Per lo spegnimento degli incendi il CFS ha operato con 20 elicotteri, 41 piloti e 62 specialisti, attraverso 2.536 interventi, 943 voli per un totale di 3.479 ore.

Sempre nell'ambito di questa azione di protezione civile e pubblico soccorso va menzionata l'attività svolta dal servizio METEOMONT del CFS con 140 stazioni di rilevamento e 400 addetti, il quale svolge un compito molto importante di prevenzione in particolare delle valanghe.

Anche per la conservazione della biodiversità il CFS ha continuato la sua opera per la valorizzazione e la salvaguardia di specie, sia animali che vegetali, a rischio di estinzione.

[11] Controllo del territorio; Ordine e sicurezza pubblica; Vigilanza prevenzione e repressione delle violazioni in danno dell'ambiente; Interventi di protezione civile e pubblico soccorso; Controllo sull'applicazione delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali sull'ambiente (CITES); Sorveglianza delle aree protette di rilievo nazionale; Polizia amministrativa per la sicurezza agroalimentare; Raccordo con le regioni; Monitoraggio sullo stato fitosanitario delle foreste; Ricerca scientifica sull'ambiente e sulle condizioni generali di rischio; Gestione dei beni già amministrati dall'ex ASFD; Conservazione e valorizzazione della biodiversità; Gestione dei sistemi informativi automatizzati e delle risorse umane finanziarie e strumentali.

Impegnativa è stata anche l'attività di controllo sulle operazioni di importazioni-esportazioni attraverso i 26 uffici del servizio certificazione CITES e i 20 nuclei doganali, ma soprattutto sull'applicazione delle normative comunitarie attraverso la piena operatività raggiunta nel 2003 dal Nucleo agroalimentare e forestale (NAF) istituito con la legge n. 49 del 2001. Questa attività è stata svolta in stretta collaborazione con l'ICRF; è stato effettuato un numero notevole di controlli (21.705), alcuni dei quali per conto dell'AGEA (18.791) nel settore zootecnico.

Il CFS ha svolto un'attività di formazione e aggiornamento del personale ed ha proceduto ad un rafforzamento delle dotazioni informatiche sviluppando in particolare il Sistema informativo della montagna con il completamento della rete telematica ed adeguamento tecnologico di tutte le strutture territoriali e con la predisposizione di una banca dati delle indagini nell'ambito del programma RIL POL delle forze di Polizia.

Da quanto si è detto emerge il contributo del CFS all'attuazione di quello che la direttiva del Ministro definisce l'obiettivo strategico settoriale "sicurezza del territorio e ambiente".

7.2. Analisi di specifiche missioni istituzionali.

7.2.1. Incentivi al mercato ed organismi pagatori.

Nelle relazioni precedenti si è dato conto delle trasformazioni strutturali dell'AGEA che risulta, come è noto, dalla trasformazione della vecchia AIMA in Agenzia per le erogazioni in agricoltura. Questa è passata dall'amministrazione commissariale ad un nuovo assetto con la nomina del Presidente. In merito alla fase di ristrutturazione è doveroso fornire una precisazione, rispetto a quanto affermato nella precedente relazione, a seguito dei chiarimenti ricevuti. La Corte aveva, infatti, espresso perplessità sul ricorso ad una società esterna per la riorganizzazione dell'AGEA. In realtà, la società di consulenza era già stata attivata dalla precedente gestione e nella fase commissariale ha semplicemente completato il lavoro iniziato. Il corrispettivo di circa 200 milioni di lire non è stato corrisposto a detta società di consulenza dall'AGEA, ma direttamente dall'Istituto centrale delle banche popolari, aggiudicatario della gara per i servizi di tesoreria dell'Agenzia, a valere sull'erogazione di 400 milioni di lire, effettuata da quest'Istituto a titolo di liberalità. L'operazione, quindi, è risultata a costo zero per l'AGEA .

Conclusa la riorganizzazione dell'Agenzia, che ha caratterizzato le attività dell'anno 2002, questa nella gestione commissariale, nel corso del 2003, ha definito gli indirizzi strategici per una migliore operatività, ai fini del raggiungimento degli obiettivi istituzionali. In proposito, va menzionata la delibera commissariale del 31 gennaio 2003, n. 94 che contiene l'atto di indirizzo strategico diretto ai dirigenti dell'Agenzia.

Le erogazioni effettuate dall'AGEA nell' esercizio FEOGA (che come è noto non segue l'anno solare): 16.10.2002-15.10.2003 sono state le seguenti nei vari settori.

Erogazioni effettuate dall'AGEA dell'esercizio FEOGA 16.10.02-15.10.03

(in milioni)

SETTORE DI INTERVENTO	Esercizio 2000	Esercizio 2001	Esercizio 2002	Esercizio 2003	% rispetto a 2002
Aiuti al settore seminativi	1.731	1.963	2.319	1.660	-28,42
Aiuti al settore olio	701	845	720	723	0,42
PAC Bovini - Macellazione - Reg. 2777/2000 e legge 49/2001	171	238	374	564	50,80
PAC Ovicaprini	170	144	89	219	146,07
Aiuti allo sviluppo rurale comprese vecchie misure	1.502	1.272	1.043	894	-14,29
Aiuti al settore ortofrutta	420	351	443	407	-8,13
Aiuti al settore vitivinicolo	289	385	348	386	10,92
Premi per il tabacco	359	341	335	331	-1,19
Latte e formaggi	79	59	86	90	4,65
Altri aiuti	280	288	350	125	- 64,29
TOTALE	**5.702**	**5.886**	**6.107**	**5.399**	**-11,59**

Dai dati riportati si evince che gli importi erogati sono stati complessivamente di 5.399 milioni con una diminuzione rispetto all'esercizio 2002 di circa 708 milioni. Questa diminuzione ha caratterizzato soprattutto i settori seminativi, sviluppo rurale, ortofrutta ed una serie di settori compresi nella voce "altri aiuti" (a titolo esemplificativo si può notare la forte riduzione dei pagamenti per la distillazione rispetto ai 62,3 milioni del 2002).

Nel 2003 è stato elaborato uno schema di convenzione quadro che costituisce la cornice ordinamentale nella quale sono individuate le diverse responsabilità derivanti dall'affidamento di attività riguardanti premi ed aiuti previsti dalle varie organizzazioni comuni di mercato (OCM). Tale schema è stato approvato a fine anno dalla Conferenza Stato-Regioni.

Il 2003 è stato caratterizzato anche dalla concreta operatività degli organismi pagatori regionali (OPR), istituiti dalle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana, laddove nel 2002 la competenza di detti organismi riguardava esclusivamente lo sviluppo rurale. Anche per i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA) l'operatività si è realizzata con riferimento alla campagna di commercializzazione 2003.

Nell'anno di riferimento l'AGEA ha concluso con l'ICE una convenzione che affida a questo Istituto l'esecuzione di controlli di conformità alle norme comunitarie della commercializzazione degli ortofrutticoli freschi; in tal modo l'Agenzia è in condizione di agire per conto delle Regioni nell'esercizio dei controlli che il D.lgs. n. 306 del 2002 assegna alle Regioni.

Nel 2003 l'AGEA ha preso varie iniziative di carattere organizzativo sia nelle procedure di bilancio, che sono state riviste alla luce del nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, sia nella predisposizione di piani delle attività degli uffici per i quali sono stati predisposti anche degli specifici mansionari.

Nell'ambito di questo generale riassetto è stato anche riorganizzato l'ufficio legale chiamato a svolgere un'intensa attività per i numerosi procedimenti legali in corso.

L'Agenzia ha anche avviato la ricognizione dei crediti e dei debiti al fine di recuperare circa 175 milioni. Nel 2003 è stato anche avviato a regime il protocollo informatico e il nuovo sistema di contabilità di cassa.

Per far fronte alla mole del contenzioso accumulatosi negli anni sono stati istituiti uno "Sportello di conciliazione" e una Camera arbitrale. Lo scopo perseguito è quello di contenere il contenzioso in termini accettabili consentendo di imputare tempestivamente al bilancio comunitario gli importi eventualmente dovuti ai ricorrenti.

Nel generale miglioramento organizzativo va ricordata l'adozione della "carta dei servizi".

L'AGEA ha anche svolto un'attività di supporto nei confronti degli organi politici per pervenire alla soluzione del problema delle quote latte, nonché nei confronti del Governo per la piena attivazione dell'anagrafe nazionale bovina. Questa attività di supporto è stata rivolta anche alla delegazione italiana nell'azione svolta in seno al Consiglio dell'Unione per la riforma di medio periodo della PAC.

Attraverso accordi con vari enti e strutture, quali l'Unioncamere e l'Agenzia del territorio, sono state prese diverse iniziative per fornite adeguati servizi ai cittadini utenti. In questo quadro sono state prese anche iniziative per potenziare il sistema informativo dell'Agenzia migliorando l'accesso attraverso il portale SIAN dei citati CAA nonché delle Regioni e degli Organismi di pagamento.

L'Agenzia ha infine provveduto a vari altri adempimenti, tra i quali si ricordano la gestione dell'inventario del potenziale produttivo vitivinicolo, lo smaltimento e lo stoccaggio di farine animali, nonché lo smaltimento dell'alcool e dell'acquavite di vino.

7.2.2. Attività ispettiva e sanzionatoria.

Prima di esaminare l'attività svolta dall'Ispettorato Centrale Repressione Frodi (ICRF) va fatta una considerazione di carattere generale. Questo centro di responsabilità ha risposto a quanto richiesto dalla Corte, seguendo, nell'esporre la sua attività, le indicazioni contenute nella Direttiva del Ministro.

L'Ispettorato ha, innanzi tutto, in attuazione dell'obiettivo strategico intersettoriale n. 1, proceduto ad una riorganizzazione funzionale della sua struttura operativa ai sensi del decreto 13-2-2003 n. 44. A seguito di questo nuovo modello organizzativo la struttura è articolata, a livello centrale, in 6 uffici di livello dirigenziale, a livello periferico in 2 uffici di livello dirigenziale con 16 sedi distaccate e 5 laboratori di livello dirigenziale con 7 sezioni distaccate.

Presso l'amministrazione centrale è stato creato un ufficio con compiti di programmazione, monitoraggio e valutazione delle attività, al quale si affiancano 2 uffici con compiti di indirizzo sia per l'attività ispettiva che per quella di laboratorio. Questa riorganizzazione ha rafforzato il sistema "a rete" tra amministrazione centrale e uffici centrati sul territorio ed ha portato anche ad una razionalizzazione dei sistemi dei laboratori.

In merito alla pianta organica[12], approvata con DPCM 28.10.2003, va detto che essa consiste di 862 unità[13].

Dei 13 dirigenti di seconda fascia 12 sono distribuiti tra uffici di livello dirigenziale non generale dell'amministrazione centrale (5) e periferica, mentre 1 è comandato presso la regione Puglia. Considerando il triennio 2001-2003 sono stati inseriti nell'organigramma dell'Ispettorato 4 dirigenti (1 reclutato a seguito di concorso; 1 proveniente dal R.U.D. e 2 con contratto ex art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2002). Altre 9 unità di livello dirigenziale hanno cessato di appartenere alla struttura per motivi vari (collocamento in quiescenza, passaggio di ruolo, dimissioni).

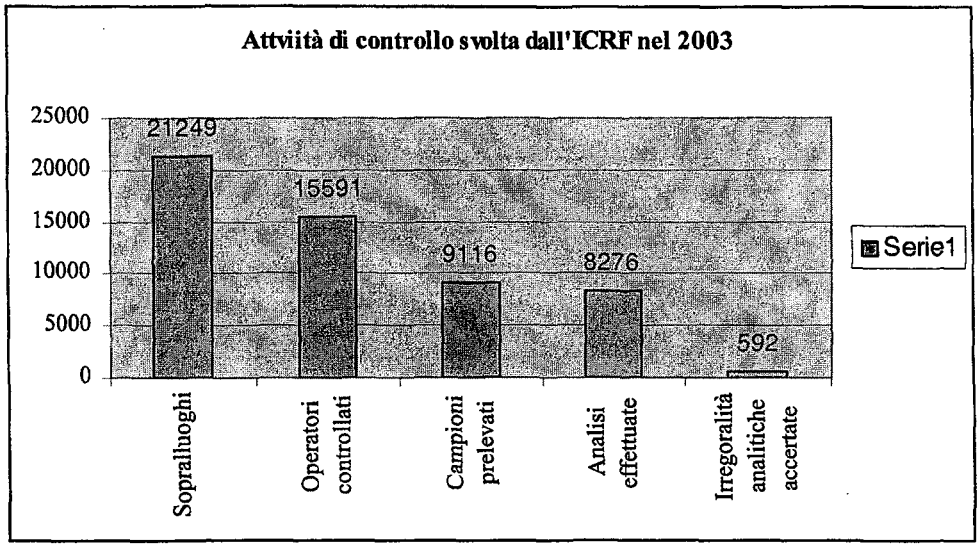
A seguito della riorganizzazione della struttura sono stati conferiti, con decreti dell'Ispettore generale capo, gli incarichi di direzione degli uffici e dei laboratori. Nella seconda parte del 2003 sono stati costituiti i due comitati tecnici previsti dagli articoli 4 e 5 del citato

[12] La pianta organica dell'ICRF è stata definita, oltre che dal citato DPCM 28.10.2003, in base al DPR 15.11.2002 n. 278 (che ha rideterminato la dotazione organica per le qualifiche dirigenziali e per le aree funzionali) e al DM 13.2.2003, n. 44 (che ai sensi della legge 3/2001 ha proceduto alla riorganizzazione della struttura operativa dell'ICRF).

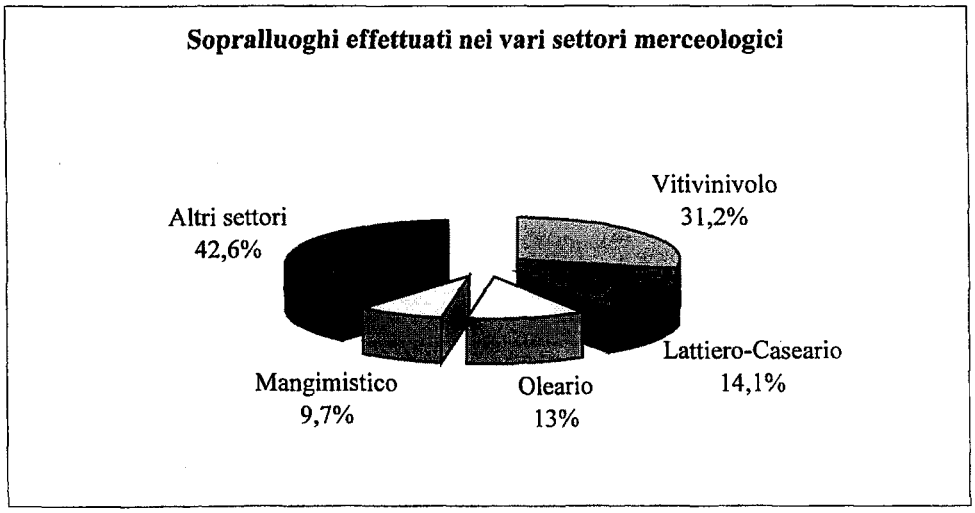
[13] Dirigenti 23, ispettori 326, analisti 159, amministrativi 354. Di queste 862, ne risultavano in servizio, al 31 dicembre 2003, 708 così ripartite: dirigenti 13, ispettori 259, analisti 125, amministrativi 311.

DM n. 44 del 2003 con l'obiettivo di coinvolgere le Regioni nella programmazione dell'attività di controllo.

Questa attività si può riassumere nei seguenti dati:



Per quanto riguarda i settori merceologici la ripartizione risulta dal grafico riportato:



Fonte: ICRF

Può essere interessante ricordare che i controlli in loco hanno portato all'emissione di 822 verbali di irregolarità; da notare che la quota più consistente dei sopralluoghi ha riguardato il settore vitivinicolo seguito da quello caseario e da quello oleario.

I risultati dell'attività di controllo svolta nel 2003 sono stati i seguenti:

Sequestri	230
Valore complessivo dei sequestri	6.105.163 euro
Notizie di reato	236
Contestazioni amministrative	3.746

Per quanto riguarda le analisi dei laboratori, che ancora una volta hanno riguardato prevalentemente il settore vitivinicolo (32 per cento), i risultati sono stati i seguenti: campioni analizzati 8.276, campioni irregolari 592, percentuale di irregolarità 7,2.

In merito all'attività sanzionatoria, i cui risultati sono riportati nella tabella seguente, va rilevato che il maggior numero di ingiunzioni ha riguardato l'indebita percezione di aiuti comunitari nonché la violazione delle norme del d.lgs. n. 260 del 2000 nel settore vitivinicolo.

Norme violate	N. ordinanze ingiunzione	Valore in euro	N. ordinanze di archiviazione	Valore in euro
L. n. 898/86	1.134	35.787.396	774	333.795.093
D.lgs. n. 260/2000	843	454.742	100	-
L. n. 460/87	964	27.461.983	288	-
Reg. CEE n. 643/93	27	13.574.916	131	76.786.947
L. n. 424/79	7	417.289	4	-
L. n. 628/90	1	31.104	-	-
L. n. 11/90	-	-	2	-
TOTALE	2.976	77.727.430	1.299	410.582.043

Anche quest'anno l'ICRF ha svolto alcuni programmi mirati di controllo in particolare per la verifica dell'eventuale presenza di OGM nelle sementi di mais e soia (con il sequestro di kg. 93.549 di sementi OGM positive); per i prodotti commercializzati da agricoltura biologica, per i quali l'azione ispettiva si è diretta verso le fasi della "filiera" ritenute a più alto rischio di frode (importazione e commercializzazione all'ingrosso e al dettaglio) con 1.674 ispezioni su 1.000 ditte, 1.000 operatori 1.606 prodotti e 65 importatori; per i prodotti a denominazione registrata per i quali le indagini hanno riguardato 180 caseifici e 200 tra frantoi ed imbottigliatori; per il controllo sull'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari (4.110 controlli effettuati; 282 irregolarità riscontrate 1.189 campioni prelevati).

In risposta ad alcune precise richieste rivolte dalla Corte dei conti l'Ispettorato ha fornito le seguenti indicazioni.

Per quanto riguarda il sistema di valutazione dei dirigenti è stato creato un gruppo di lavoro composto dai Capi Dipartimento e dall'Ispettore generale Capo con la collaborazione del SECIN, con il compito di apportare i necessari adattamenti al sistema di valutazione dei dirigenti predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, e del quale con la Direttiva del Ministro per il 2004 si prevede l'adozione in via sperimentale.

In merito all'attività contrattuale l'ICRF si è avvalso della CONSIP in tutti i settori in cui sono attive le relative convenzioni e, laddove si realizzavano sul mercato condizioni più vantaggiose per l'acquisto di beni e servizi (così come previsto dal MEF), ha proceduto in conformità con le disposizioni del regolamento per i lavori in economia acquisendo 5 preventivi di spesa per ogni acquisto.

Va anche ricordato che l'ICRF a supporto della sua attività e per la formazione del personale ha fatto ricorso ad istituti pubblici attraverso specifiche convenzioni[14].

[14] Convenzioni di collaborazione tecnico-scientifiche:

- Convenzione di durata annuale con l'Ente Nazionale Risi;
- Convenzione di durata semestrale con l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, ARPA;
- Convenzione di durata annuale con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agroambientali dell'Università di Bologna (DiSTA-LaRAS) nel settore delle sementi OGM;
- Convenzione di durata annuale con il Dipartimento di Biochimica "G. Moruzzi", dell'Universtà di Bologna per il dosaggio delle vitamine negli alimenti per gli animali e nelle paste alimentari;
- Convenzione di durata annuale con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agroambientali dell'Università di Bologna (DiSTA) nel settore dei fertilizzanti;
- Convenzione di durata triennale con l'Istituto Agrario di San Michele all'Adige nel settore agroalimentare;
- Convenzione di durata annuale con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Alimentari e Microbiologiche (DISTAM) dell'Università degli Studi di Milano per il controllo della genuinità dei prodotti lattiero-caseari.

Ministero per i beni e le attività culturali

1. Considerazioni conclusive.
2. Evoluzione del quadro: *2.1. Normativo; 2.2. Organizzativo.*
3. Profili programmatici ed indirizzi amministrativi generali.
4. Dati finanziari e contabili della gestione 2003: *4.1. Il quadro complessivo; 4.2. Il riparto delle risorse tra le funzioni obiettivo e i Centri di Responsabilità; 4.3. Le contabilità speciali; 4.4. Il quadro delle entrate.*
5. Aspetti peculiari della provvista finanziaria; *5.1. 8 per mille; 5.2. Lotto; 5.3. Riassegnazioni in bilancio; 5.4. Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*
6. Principali problematiche segnalate dai centri di responsabilità: cenni ed osservazioni.
7. La valorizzazione del patrimonio dello Stato, in particolare dei beni di interesse culturale e paesaggistico.
8. Il personale.
9. Il controllo interno.

1. Considerazioni conclusive.

1.1. L'anno 2003, se per gli aspetti strettamente gestionali non ha registrato particolari novità, si è caratterizzato essenzialmente per il riordinamento normativo, che ha interessato la generalità dei settori cui attende il Ministero per i beni e le attività culturali, e per la riorganizzazione dell'apparato centrale e territoriale dell'amministrazione.

Tra i diversi provvedimenti entrati in vigore, la prima menzione spetta al codice sui beni culturali e paesaggistici, che ha rivisitato, alla luce delle innovazioni ordinamentali intervenute per la riforma costituzionale, l'intero corpo delle discipline esistenti per le diverse tipologie di beni, tenendo conto del mutato equilibrio dei poteri spettanti allo Stato, alle Regioni, agli Enti locali nell'esercizio delle funzioni di tutela e di valorizzazione. Discipline di non minor rilievo sono quelle concernenti l'esercizio del diritto di autore nel contesto delle tecnologie evolute della comunicazione; l'adattamento delle norme sui lavori pubblici alle peculiarità dei beni culturali; le attività cinematografiche e le forme di sostegno, non solo finanziario, ad esse riferite.

La Corte, nell'esprimere apprezzamento per l'iniziativa di riordinamento, auspica che l'applicazione delle nuove normative sia attentamente monitorata, evitando la pratica di

modificare le disposizioni solo a distanza di qualche mese dalla loro entrata in vigore, come già si è iniziato a fare. Nei successivi paragrafi se ne richiamano le negatività sottese e le disfunzionalità indotte.

1.2. Il nuovo disegno organizzativo dell'Amministrazione è stato definito all'inizio del 2004 e non è tuttora perfezionato con il regolamento attuativo, cui dovrà ancora seguire l'individuazione degli uffici dirigenziali di seconda fascia: quindi l'assetto delineato potrà divenire operativo solo verso il termine dell'anno. La gestione 2003, ovviamente, è stata condotta dai centri di responsabilità nel quadro della precedente organizzazione, che si sta protraendo nel 2004. Le innovazioni più significative recano, al centro, la riduzione dagli attuali dieci centri di responsabilità a cinque – gabinetto e quattro dipartimenti, articolati in dieci direzioni generali - ; sul territorio, la creazione di diciassette direzioni regionali, sovraordinate alle soprintendenze comprese nella circoscrizione; l'articolazione periferica è completata dalla rete degli archivi e delle biblioteche.

L'intento perseguito dall'Amministrazione è stato quello di ottenere un assetto più coeso, nel quale gli snodi funzionali e le istanze di riferimento appaiano meglio definiti. In luogo del Segretariato generale, che viene soppresso, anche a causa dell'eccessivo carico amministrativo, del quale era stato onerato, occorrerà verificare se gli uffici di *staff* del Ministro insieme ai dipartimenti sapranno corrispondere alle esigenze del governo dell'intero apparato. Sul territorio, la verifica riguarderà le direzioni regionali, che costituiscono l'innovazione più incisiva, nel saper interpretare il non facile ruolo di elaborazione di un'azione coordinata per le diverse tipologie di beni culturali in rapporto con le autonomie regionali e locali.

Negli ultimi anni il Ministero è stato fortemente concentrato nella messa a punto della struttura organizzativa. E' auspicabile che la prossima conclusione di questa fase attesti, nel serrato confronto con le esigenze espresse dagli utenti, il raggiungimento di oggettivi miglioramenti qualitativi dei servizi.

1.3. Alla mobilità dei modelli organizzativi conseguono le modifiche della struttura del bilancio del Ministero. Mutamenti troppo frequenti in questo campo ostacolano la continuità della gestione, sia mettendone in discussione la resa qualitativa e quantitativa, sia rendendo difficili le verifiche del controllo interno di gestione. La nuova strutturazione dello stato di previsione, che seguirà all'adozione del modello per dipartimenti, dovrebbe essere occasione per rimeditare la classificazione per funzioni obiettivo, che, strumento essenziale per connettere l'analisi dei costi dei servizi ai compiti istituzionali dell'amministrazione, nell'attuale formulazione si rivela di ridotta significatività.

1.4. L'entità delle risorse che lo Stato riesce ad assegnare, nella presente difficile contingenza della finanza pubblica, sono costituite da circa 2.600 milioni annui: esse nel triennio risultano in calo; nel 2003 lo stanziamento definitivo di competenza del Ministero ha rappresentato lo 0,55 per cento della spesa finale dello Stato e lo 0,35 per cento di quella complessiva.

Non formulando valutazioni circa l'adeguatezza degli stanziamenti, si deve richiamare l'attenzione sulla urgente necessità che all'Amministrazione sia evitato di disperdere energie nella gestione di disparati strumenti di alimentazione finanziaria, spesso di non rilevante entità. Oltretutto, alcune misure gestionali, introdotte in questi anni per iniziativa del Ministero dell'economia e delle finanze (si consideri per tutte il fondo unico per gli investimenti), dopo aver impegnato per larga parte dell'anno gli uffici in esercizi meramente procedurali, mettono in condizione l'amministrazione di poter intraprendere le attività di spesa solo in prossimità del termine dell'esercizio finanziario.

E' auspicabile che, realizzati il riordinamento normativo e la nuova configurazione organizzativa, l'Amministrazione sappia applicarsi alla progettazione di un unitario strumento

finanziario che raccolga quelli oggi esistenti, superi la sterile distinzione tra fondi ordinari e straordinari, smentita nella pratica gestionale, come hanno messo in evidenza le indagini condotte dalla Corte, eviti di dover formulare diversi programmi di spesa, costretti a difficili integrazioni e, alla fine, le consenta di impegnarsi con maggiore utilità nella elaborazione delle linee di attività.

L'auspicio acquista ancora maggiore attualità a seguito dell'ampliamento delle destinazioni di spesa disposto per i fondi provenienti dal gioco del *LOTTO*: la conservazione del patrimonio archeologico, architettonico, artistico e storico concorre con le attività culturali e, nel 2004, con i settori dello spettacolo, del cinema e la Società ARCUS SpA, potendo fare affidamento con sicurezza in questo anno su una dotazione ridotta del 58 per cento rispetto all'originaria. Ciò, a fronte delle esigenze di provvista che la presente contingenza finanziaria non permette di soddisfare, apporta ulteriore incertezza per la realizzazione dei programmi di opere approvati sulla base dell'intero finanziamento iniziale.

1.5. La creazione della ARCUS SpA può rivelarsi un utile strumento per potenziare l'azione pubblica nel settore a condizione che lo svolgimento della sua attività avvenga in un contesto di accorta integrazione nelle linee operative del Ministero, evitando di determinare situazioni di concorrenzialità nella raccolta delle risorse finanziarie.

1.6. Resta avvertita l'esigenza di consistenti iniziative per la formazione e l'aggiornamento del personale da condursi anche previa individuazione di nuove figure professionali dotate di adeguati contenuti tecnico-scientifici e amministrativi.

1.7. Si è potuto constatare il procedere del programma di lavoro del Servizio di controllo interno, apprezzandone la coerenza metodologica e l'apporto per l'introduzione delle verifiche gestionali anche mediante la formazione del personale. Occorre ora che la fase di studio e di proposta trovi sbocco in una fase di concreta applicazione che leghi i risultati raggiunti nello svolgimento delle attività e la loro valutazione alla prosecuzione dell'azione amministrativa. E' cioè necessario assicurare che gli esiti dei controlli di gestione incidano sulle ulteriori attività. Verifica decisiva sarà la constatazione se l'Amministrazione si sarà dotata o meno della infrastruttura informativa che, anche a causa della elevata articolazione che la caratterizza, è strumento condizionante l'esercizio della funzione di controllo.

1.8. Tra gli indirizzi programmatici posti all'Amministrazione alcuni esprimono una più forte carica innovativa. Si ricordano quelli che appaiono di maggior rilievo, accompagnati da osservazioni.

- La definizione di una rete integrata dei servizi museali, che preveda un saldo rapporto col territorio, in modo da facilitare la percezione, da parte delle comunità e del pubblico dei visitatori, dei valori culturali caratterizzanti le diverse aree. A ciò consegue la necessità di organizzare il servizio secondo una specifica articolazione territoriale.
- La piena utilizzazione delle tecnologie informatiche nell'opera di catalogazione del patrimonio culturale al fine di consentire progressi nella conoscenza e di poterne determinare con adeguata approssimazione il valore, anche economico. La conoscenza approfondita rende possibile concentrare, in un contesto definito con miglior certezza e rigore scientifico, l'azione pubblica e condurre interventi mirati di valorizzazione e sicure iniziative di dismissione.
- L'apertura dell'azione dell'Amministrazione, secondo un approccio di vigile attenzione, alla partecipazione dei privati nei diversi moduli in cui possa esprimersi, tra i quali la costituzione di istituti e fondazioni che vedano associati il settore pubblico e quello privato. A questa possibilità deve corrispondere attenzione per i mezzi finanziari in tal modo acquisiti.

• Una riflessione propositiva circa l'insieme degli incentivi volti a stimolare e a sostenere le iniziative dei privati nelle attività culturali e di tutela e valorizzazione del patrimonio. Di recente si è avviata la rivisitazione normativa degli strumenti finanziari per il cinema. Essi necessitano di una incisiva verifica sul piano della diretta operatività, per coglierne incoerenze e applicazioni distorte.

Il grande interesse che denota queste linee di azione suggerisce di raccoglierne gli esiti, cosicché la stessa Amministrazione dovrebbe farsi promotrice di una ricognizione. Si acquisirebbe la consapevolezza di quanto è stato possibile raggiungere e si adotterebbero i correttivi che l'esperienza detta, riconsiderandone gli aspetti deludenti.

1.9. Due recenti sentenze della Corte costituzionale[1] hanno definito, a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, i contenuti delle funzioni di tutela e di valorizzazione dei beni culturali in rapporto alla titolarità riconosciutane, rispettivamente, allo Stato ed alle Regioni.

Tutela come attività diretta principalmente ad impedire che i beni possano degradarsi nella loro struttura fisica e, quindi, nella loro qualità culturale: ai suoi fini esigenza e momento pregiudiziale è la conoscenza.

Valorizzazione diretta soprattutto alla fruizione dei beni culturali, cui attengono anche il miglioramento dello stato di conservazione e i modi della stessa.

Ne deriva l'inscindibile nesso che lega le attività di restauro alla funzione di *tutela.* Ad esso consegue che l'individuazione dei requisiti di formazione e professionali dei restauratori risulta adempimento strumentale per garantire che le attività di restauro siano affidate a persone di provata qualificazione, che possano assicurarne il corretto svolgimento. Esso resta quindi riservato allo Stato.

L'applicazione del criterio di riparto di competenze in ordine alle due funzioni, stabilito dalla Costituzione (art. 117, secondo comma lett. s, e terzo comma), offre la soluzione per il riconoscimento della legittimità costituzionale delle disposizioni che conferiscono al Ministero la disciplina delle convenzioni concessorie dei servizi aventi ad oggetto beni culturali di interesse nazionale, di cui sono riservate allo Stato la titolarità, la tutela e quindi la gestione.

2. Evoluzione del quadro.

2.1. Normativo.

L'opera di riordinamento normativo che è stata portata a compimento nel corso del 2003 è davvero ragguardevole sia per il numero dei provvedimenti giunti alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale – fornire dati quantitativi sarebbe riduttivo e farebbe concentrare l'attenzione su aspetti di marginale significatività – sia, e soprattutto, per l'ampiezza delle aree tematiche coinvolte. Ne è risultato infatti interessato pressoché l'intero spettro delle funzioni affidate all'Amministrazione per i beni e le attività culturali. Non è evidentemente possibile presentarne una completa rassegna. Vengono qui ricordati i provvedimenti di più notevole rilievo insieme alla segnalazione dei poli intorno ai quali si è sviluppata la complessiva azione del legislatore. Di alcuni altri testi normativi si dirà per attinenza di materia in altri paragrafi di questa relazione.

A ridosso dell'immediata emanazione dell'imponente mole di norme sarebbe azzardato avanzare valutazioni tecniche sulla loro qualità e sulla validità delle soluzioni escogitate: giudizi di tal fatta abbisognano di un lasso di tempo di sufficiente ampiezza perché le discipline adottate possano, nella applicazione concreta, confrontarsi con la realtà. Fin da questo momento si può

[1] Corte costituzionale – sentenze n. 9 e n. 26, rispettivamente, del 18 dicembre 2003 – 13 gennaio 2004 e del 19 dicembre 2003 – 20 gennaio 2004.

solo formulare il convinto auspicio, anche per il rispetto che si deve alle energie profuse e all'entità dell'opera, che sia concessa una pausa di riflessione, evitando l'impulso di riscrivere le norme a distanza di qualche mese, come troppe volte accaduto in questi ultimi anni. Queste pratiche sottraggono ai redattori ogni consapevolezza dei reali contenuti delle disposizioni ed insieme determinano, all'interno delle amministrazioni, incertezza e deresponsabilizzazione negli operatori.

I principali poli che raccolgono il riordinamento normativo realizzato sono: a) la disciplina del diritto di autore in coerenza con le direttive dell'UE; b) l'adattamento della normativa generale sui lavori pubblici alle specificità degli interventi sui beni culturali; c) la disciplina del sostegno pubblico all'industria cinematografica; d) la messa a punto di nuovi assetti organizzativi per alcuni enti ed istituti operanti nei campi della cultura, del cinema e dello sport; e) la riorganizzazione del Ministero nell'articolazione centrale e periferica; f) la riconsiderazione, alla luce dell'evoluzione costituzionale dell'ordinamento, del corpo normativo fondamentale concernente la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

La semplice enumerazione di questi poli, che non esaurisce i provvedimenti portati a compimento, fa percepire le dimensioni di quanto è stato fatto. Seguono notazioni sui contenuti accompagnate da alcune osservazioni.

2.1.1. a) Diritto di autore e diritti connessi nella società dell'informazione: d.lgs. 9 aprile 2003, n. 68.

Il decreto, che è emanato in attuazione della delega conferita dalla legge n. 39 del 2002 per il recepimento della direttiva dell'U.E. 2001/29/CE, innova la disciplina sul diritto d'autore (legge 22 aprile 1941, n. 633) introducendo misure di tutela degli autori, degli artisti interpreti e esecutori in relazione alle nuove tecnologie della comunicazione. In particolare, sono ridefiniti l'oggetto del diritto esclusivo di riproduzione, il diritto esclusivo di comunicazione al pubblico, il diritto di distribuzione, il regime della protezione giuridica contro l'elusione dei meccanismi tecnologici.

Ulteriori disposizioni, aventi le medesime finalità, sono state apportate dall'art. 1 del DL 22 marzo 2004, n. 72 convertito, con modificazioni, con la legge 21 maggio 2004, n. 128: esse risultano contrastate dagli utenti per un lamentato eccesso di vincoli apposti per l'utilizzazione delle suddette tecnologie.

b) Norme speciali sui lavori pubblici concernenti beni culturali: d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 30.

Il provvedimento è emanato in attuazione della delega concessa per il riassetto e la codificazione delle leggi concernenti i beni culturali e ambientali dall'art. 10, comma 1 lettera a), della legge n. 137 del 2002 ed, in particolare, dal comma 2 lettera d), che dispone per l'adeguamento della disciplina degli appalti di lavori pubblici sui beni culturali. Le disposizioni del decreto, che si pongono in rapporto di specialità rispetto alla disciplina quadro dettata per i lavori pubblici dalla legge n. 109 del 1994, in riconoscimento delle caratteristiche oggettive dei beni culturali, intervengono sui lavori realizzati mediante sponsorizzazioni; sugli appalti misti; sulla qualificazione degli esecutori, consentendone anche una più ampia elasticità nella scelta; sulle modalità di progettazione, prevedendo la redazione della scheda tecnica volta ad individuare le caratteristiche dei beni e la possibilità del ricorso a soggetti in possesso della qualifica di restauratore; sulle procedure per la scelta degli affidatari dei lavori, consentendo la trattativa privata fino all'importo di 500 mila euro; sui criteri di aggiudicazione, coniugando il prezzo più basso con l'offerta economicamente più vantaggiosa; sulle varianti.

Portata a compimento, mediante il decreto ministeriale previsto dall'art. 5, l'integrazione della normativa per la definizione dei requisiti di qualificazione degli esecutori e delle categorie di qualificazione in relazione alla specificità dei diversi settori, per la verifica del possesso dei requisiti e delle attestazioni di regolare esecuzione dei lavori, è necessario che

l'Amministrazione valuti, dopo un congruo periodo di sperimentazione, gli effetti dell'applicazione della disciplina adottata.

Sin d'ora si richiama l'attenzione sull'opportunità di tenere sotto osservazione la consistenza tecnica ed amministrativa delle singole stazioni appaltanti. Non è infatti arbitrario ritenere che la preparazione amministrativa richiesta per districarsi tra una normativa di notevole complessità e il rispetto delle esigenze tecniche non sia dovunque adeguatamente presente nelle articolazioni periferiche dell'Amministrazione. Talché potrebbe rivelarsi utile misura organizzativa lo specifico ruolo assegnato alle direzioni regionali, di cui si dirà più avanti, dal regolamento di organizzazione dell'Amministrazione di imminente emanazione, nei confronti degli uffici operanti nella circoscrizione territoriale. D'altra parte, in prospettiva, il raggiungimento della piena operatività della ARCUS SpA (legge n. 291 del 2003 art. 2) ed il possibile incremento delle sponsorizzazioni potrebbero consentire il contenimento delle attività di carattere meramente amministrativo a carico dell'Amministrazione.

c) La nuova disciplina delle attività cinematografiche: d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28. Il decreto, in attuazione della delega concessa dall'art. 10, comma 1 lettera b), e comma 2 lettera e) della legge n. 137 del 2002, detta una completa regolamentazione delle attività cinematografiche in sostituzione delle numerose leggi finora vigenti. La normativa riconosce l'importanza dell'opera cinematografica nel contesto culturale ed economico ed interviene, con visione organica, su tutti gli aspetti riguardanti la produzione e la tutela. Viene precisato il ruolo del Ministero nell'azione di sostegno e nel governo della stessa ed istituito il Fondo per gli interventi finanziari a favore della produzione, della distribuzione, dell'esercizio e delle industrie tecniche, stabilendo anche le regole per la sua gestione.

Anche in questo caso la Corte auspica che, al termine del primo triennio di applicazione delle nuove disposizioni, l'Amministrazione si dia carico di valutare la validità delle soluzioni adottate ed a proporre eventuali correttivi. Le prime modifiche sono state disposte dall'art. 2 del DL n.72 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128 del 2004: esse riguardano la disciplina del Fondo e del monitoraggio dell'impiego dei finanziamenti e le norme transitorie.

d) Nuovi assetti organizzativi sono stati definiti per la Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari (legge 11 novembre 2003, n. 310); la Biennale di Venezia (d.lgs. 8 gennaio 2004, n.1); il CONI (d.lgs. 8 gennaio 2004, n.15); il Centro sperimentale di cinematografia (d.lgs. 22 gennaio 2004, n.32); la Fondazione Istituto nazionale per il dramma antico (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33).

e) L'impegno di riordinamento normativo di più ampia portata è senza dubbio il Codice dei beni culturali e del paesaggio: d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Il Codice è stato emanato in attuazione della delega concessa dall'art. 10 della legge n. 137 del 2002 e, come affermato nella relazione illustrativa, reca una disciplina onnicomprensiva espressiva di una logica unitaria caratterizzata da tratti innovativi. Oggetto della normativa sono le due *species* di beni culturali: i beni culturali in senso stretto e i beni paesaggistici. Finalità prioritaria è delineare un assetto coerente con il quadro di distribuzione delle competenze, stabilito dal Titolo V della Parte II della Costituzione, per l'esercizio delle proprie attribuzioni da parte dello Stato, delle Regioni, degli Enti Locali in ordine alla tutela, alla valorizzazione ed alla gestione dei beni culturali.

2.1.2. Non è stata esercitata la delega prevista dall'art. 10, comma 1 lettere c), d), e) della legge n. 137 del 2002 per il rassetto delle disposizioni legislative in materia di teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo; sport; proprietà letteraria e diritto di autore.

2.1.3. Anche un altro provvedimento merita considerazione. Si tratta della legge 16 ottobre 2003, n. 291, che destina specifici finanziamenti per ciascuno dei 95 interventi singolarmente elencati nella tabella annessa (art. 1): essi riguardano beni ed attività culturali, lo sport, l'università e la ricerca. In tale contesto 12 milioni di euro per il 2003; 11,729 milioni di euro

per il 2004; 14,150 milioni di euro per il 2005 sono messi a disposizione direttamente del Ministero per 7 interventi.

In questa circostanza, la legge ha direttamente individuato le singole 95 destinazioni di spesa, tenute fuori delle ordinarie procedure di programmazione delle amministrazioni. La decisione incide sui programmi di attività e sulle scelte allocative delle risorse, esito di complessi procedimenti aperti alla partecipazione di numerosi soggetti pubblici e privati, mettendone in discussione la realizzabilità.

La stessa legge inoltre (art. 2) autorizza il Ministro a costituire una società per azioni, denominata "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – ARCUS SpA". L'oggetto sociale è individuato nella promozione e nel sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di progetti di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali nonché di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo. Per la costituzione del capitale è messa a disposizione dallo Stato una dotazione di 8 milioni di euro. Le azioni corrispondenti, sottoscritte dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono inalienabili.

Ulteriori apporti finanziari possono essere assicurati nel limite di 4,8 milioni di euro (60 per cento della quota statale) da soggetti pubblici e privati. La Società, che viene sottoposta al controllo della Corte secondo il modulo dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, opererà accendendo mutui a valere nell'ambito delle risorse da individuare ai sensi dell'art. 60, comma 4, della legge n. 289 del 2002.

Questa disposizione stabilisce che una quota pari al 3 per cento degli stanziamenti previsti per le infrastrutture sia destinata alla spesa per la tutela e gli interventi a favore dei beni e delle attività culturali. La formulazione della norma non consente di quantificare direttamente le risorse né prevede alcun elemento per individuare i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse stesse e non stabilisce un ordine di priorità degli interventi da effettuare. A tal fine è prevista l'emanazione di un regolamento su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti: il relativo procedimento è stato avviato; al momento si è in attesa che il Ministero dell'Economia e delle Finanze esprima il proprio parere.

Per consentire l'avvio delle attività della ARCUS s.p.a. nelle more dell'emanazione del regolamento, è intervenuto l'art. 3 del DL n. 72 del 2004, convertito, con modificazioni, con la legge n. 128 del 2004, stabilendo che la quantificazione delle risorse avvenga mediante individuazione, da effettuarsi con decreto interministeriale, dei limiti di impegno quindicennali autorizzati, per gli anni 2003 e 2004, dall'art. 13, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 166 ("Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti"), rispettivamente, 160,4 e 109,4 milioni di euro. Tale individuazione costituisce la base per il calcolo della quota del 3 per cento prevista dall'art. 60 della legge n. 289 del 2002. I Ministri per i beni e le attività culturali e delle infrastrutture e dei trasporti approvano il programma degli interventi da finanziare con le suddette risorse; i criteri e le modalità per la realizzazione sono disciplinati da una convenzione da stipularsi tra i due Ministeri e la Società.

Per l'anno 2004 la ARCUS SpA potrà essere finanziata anche a carico delle risorse dell'*8 per mille* (DL n. 72 del 2004, convertito, con modificazioni, con la legge n. 128 del 2004, art. 2, comma 2).

Così ricostruito il complesso delle disposizioni riguardanti la ARCUS SpA, si espongono alcune osservazioni.

- Un primo aspetto attiene all'entità delle risorse di cui disporrà la Società: il comma 4 dell'art. 2 della legge n. 291 del 2003 stabiliva che esse dovessero essere determinate *nell'ambito di quelle da individuare ai sensi dell'art. 60, comma 4, della legge n. 289 del 2002,* quindi non nella totalità. Il combinato disposto dei commi 1, 2, 3 dell'art. 3 del DL n. 72 del

2004, sul punto non modificati dalla legge di conversione, sembra mettere a disposizione della Società *tutte le suddette risorse.*

- Occorre valutare, sotto il profilo giuridico, l'idoneità dello strumento *convenzione,* atto paritario, a disciplinare i criteri e le modalità di realizzazioni degli interventi, nei casi in cui questi oggetti sottendano l'esercizio delle potestà pubbliche di cui sono titolari le Amministrazioni.
- L'utilizzazione delle disponibilità afferenti ai limiti di impegno 2003 potrà avvenire, ad esercizio ormai concluso, per quelle che risultino non impegnate.[2]
- Altro problema è dato dalla corretta integrazione ed armonizzazione degli interventi realizzati dalla Società con quelli dell'Amministrazione. A ciò si aggiunge la necessità di porre a confronto le procedure amministrative consentite alla Società e quelle cui è tenuta l'Amministrazione nella realizzazione delle opere.

2.2. Organizzativo.

La riorganizzazione del Ministero a livello centrale e periferico.

Il nuovo assetto organizzativo dell'Amministrazione è stato definito dal d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3, emanato dal Governo nell'esercizio della delega di cui all'art. 1 della legge n. 137 del 2002. Esso modifica incisivamente, sia a livello centrale che negli uffici presenti sul territorio, il modello scelto negli anni 1998 – 1999, rispettivamente, con i dd.lgs. n. 368 e 300. In luogo del segretariato generale e delle 8 direzioni generali si opta per una struttura più coesa, costituita da 4 dipartimenti, di cui tre chiamati a presidiare le aree funzionali specifiche del Ministero: a) beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici e storici; b) beni archivistici e librari; c) spettacolo e sport. Al quarto dipartimento vengono affidati compiti trasversali – ricerca ed innovazione – e strumentali – organizzazione. I dipartimenti saranno articolati in dieci direzioni generali; quattro dirigenti generali opereranno presso il Gabinetto e presso il Servizio di controllo interno.

Sul territorio, sono istituite le direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici come uffici di livello dirigenziale generale nelle regioni a statuto ordinario e Friuli Venezia Giulia e Sardegna: esse costituiscono articolazioni del dipartimento di cui alla lettera a); a loro volta si articolano negli uffici dirigenziali operanti nella regione (soprintendenze). Le attività di tali uffici sono coordinate dal direttore regionale, cui compete anche il conferimento dei relativi incarichi dirigenziali, sentito il direttore generale competente per materia.

L'individuazione e l'ordinamento degli uffici sono stabiliti con regolamento. La spesa determinata dalle soluzioni organizzative descritte è compensata dalla riduzione dell'organico per un adeguato numero di posti di dirigenti di seconda fascia ma anche di dipendenti delle aree funzionali.

Questo modello organizzativo, intervenuto solo all'inizio del 2004 e non ancora operativo in mancanza del regolamento, non ha riguardato la gestione 2003, che è stata condotta dai centri di responsabilità previsti dall'assetto precedente.

Già nel biennio 2001 2002 al disegno organizzativo del livello periferico era stata apportata una specificazione funzionale mediante l'espansione del modello delle soprintendenze dotate di autonomia, che da qualche anno aveva avuto un precedente nella Soprintendenza archeologica per gli scavi di Pompei, concretatasi nella istituzione delle soprintendenze speciali per i poli museali veneziano, fiorentino, romano e napoletano. Analoga scelta si è fatta per la

---

[2] Il rendiconto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'esercizio 2003 espone i seguenti dati relativi alla competenza: prev. def. 300.250.000,00; pagamenti 949.994,59 ; economia 162.746.800,00; residui 136.553.205,41. Lo stato di previsione della spesa dello stesso Ministero per il 2004 reca uno stanziamento iniziale di competenza di 391.650.000,00. I dati si riferiscono al capitolo 7060 *Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche.*

Soprintendenza archeologica di Roma. Ai dirigenti di tali soprintendenze compete il trattamento economico di dirigente generale [3].

Nell'insieme sembra di cogliere che l'esercizio delle funzioni dell'amministrazione venga distribuito su due livelli: 1. centrale, di indirizzo politico-amministrativo; 2. periferico, con compiti di gestione operativa. Le prime sono affidate agli uffici di collaborazione del Ministro e ai dipartimenti, coadiuvati dalle direzioni generali; le seconde alle direzioni regionali, alle soprintendenze, agli archivi ed alle biblioteche.

Queste scelte comportano un rafforzamento del ruolo di coordinamento dei direttori regionali, che trova espressione nei poteri di direzione delle attività degli uffici compresi nella circoscrizione e di conferimento dei relativi incarichi dirigenziali. Ne dovrebbe risultare un'azione dell'amministrazione sul territorio più coerente e raccordata e meglio in grado di colloquiare con le Regioni e gli Enti Locali. L' evoluzione dell'assetto periferico dovrebbe assicurare agli uffici un efficace supporto amministrativo, in particolare nell'esecuzione dei lavori pubblici. Se queste sono le condivisibili finalità delle soluzioni organizzative adottate, ci si chiede perché vengano sottratti all'azione di coordinamento delle direzioni regionali gli archivi e le biblioteche, uffici di alto valore tecnico-scientifico ma quasi sempre di altrettanta gracilità amministrativa.

Va infine segnalata la confusione indotta dalla denominazione prescelta per il dipartimento beni culturali e paesaggistici e per le direzioni regionali, cui, rispettivamente, a livello centrale tra gli altri, si affiancano, il dipartimento per i beni archivistici e librari, e, in periferia, gli archivi e le biblioteche. Se ne ricaverebbe, errando, che i beni archivistici e librari costituiscano qualcosa di diverso dai beni culturali. Si vedano l'articolo 148 del d.lgs. n. 112 del 1998 e gli articoli 52 e 53 del d.lgs. n. 300 del 1999 ed altresì gli articoli 2 e 10 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Una riflessione più organica sarà possibile quando, con l'emanazione del regolamento, sarà stata completata la definizione dell'assetto dell'amministrazione in tutti i suoi rami a condizione che esso mantenga una stabilità per un congruo numero di anni consentendone una seria sperimentazione. Al momento, dopo l'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri, intervenuta nella riunione del 21 maggio 2004, è in corso, presso il competente Ufficio della Corte, il procedimento di controllo di legittimità sul regolamento.

3. Profili programmatici ed indirizzi amministrativi generali.

3.1. Il DPEF 2003 – 2006 fornisce le seguenti indicazioni programmatiche.

La spesa inerente il comparto beni e attività culturali deve essere ridefinita sotto i profili qualitativo e quantitativo: a) da spesa corrente a spesa prevalentemente di investimento; b) registrare un progressivo consistente adeguamento, rispettando il vincolo della destinazione al Mezzogiorno di almeno il 30 per cento delle risorse in conto capitale.

L'azione amministrativa procederà secondo quattro assi:

- costituzione di fondazioni e società, cui partecipi il Ministero, quali strumenti per favorire il reperimento di risorse private; affidamento in concessione ai privati della gestione di servizi;
- riconsiderazione delle forme organizzative, delle procedure e dei meccanismi delle incentivazioni;
- miglioramento del raccordo nell'azione di governo tra Stato, Regioni, Enti Locali;
- nuove forme di connessione tra le politiche culturali e dello sport e le altre politiche pubbliche (trasporti, turismo, attività produttive, ambiente).

[3] Le suddette soprintendenze speciali erano state istituite con decreti 11 dicembre 2001 e 31 gennaio 2002. Con il DPR 29 maggio 2003, n. 240, è stato emanato il regolamento per il funzionamento amministrativo contabile e la disciplina del servizio di cassa. I collegi dei revisori dei conti sono stati nominati con decreti in data 19 dicembre 2003. E' in corso l'attivazione del servizio di tesoreria e di cassa e la predisposizione del bilancio di previsione.

3.2. Con delibera 2 agosto 2002, n. 68 (G.U. n. 243 del 2002) il CIPE, nel riconoscere la compatibilità del programma dei lavori pubblici presentato dal MBAC per il triennio 2002 – 2004, ha raccomandato di favorire il coinvolgimento di capitali privati anche mediante la promozione di attività collaterali e di adottare programmi che evitino gli interventi "puntiformi", privilegiando l'articolazione su aree individuate anche attraverso percorsi a tema, in modo di conferire ai beni culturali la funzione di volano per la crescita economica dell'indotto.

3.3. La nota preliminare allo stato di previsione della spesa 2003, anticipando i decreti delegati previsti dalla legge 6 luglio 2002, n. 137, delinea le conseguenze funzionali ed organizzative che ne deriveranno e mette in risalto i problemi connessi alla attuazione delle norme recate dal Titolo V della Parte Seconda della Costituzione riguardanti le funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali. Gli obiettivi di carattere generale da perseguire sono così individuati:

- ampliamento della cooperazione con soggetti pubblici e privati per l'attuazione di programmi quadro; ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali con interscambio tra i diversi settori operativi ai fini della contrazione delle spese; attuazione di una programmazione funzionale e di una gestione produttiva di tutte le risorse amministrate anche al fine di perseguire risultati soddisfacenti in termini di entrate;
- realizzazione del piano di catalogazione dei beni culturali anche mediante l'uso di tecnologie avanzate;
- puntuale e completa attuazione del programma delle manifestazioni di elevato contenuto culturale che producono una azione integrata sul territorio;
- sviluppo delle iniziative volte a qualificare l'architettura e l'urbanistica contemporanea;
- ottimizzazione delle condizioni di accesso, di fruizione e di conoscenza dei beni culturali ed ambientali, anche tramite il potenziamento dei programmi di formazione ed aggiornamento del personale e delle attività svolte in partnerariato con la scuola; dotazione di idonei sistemi informatici e dei relativi programmi di gestione in ausilio all'attività amministrativa ed alla promozione del patrimonio culturale.

Questi obiettivi sono accompagnati dalla formulazione di indicatori per misurarne il raggiungimento e di obiettivi specifici per ciascun centro di responsabilità.

I contenuti della nota preliminare trovano seguito e riscontro nei decreti ministeriali del 3 e 7 gennaio 2003, che, rispettivamente, assegnano le risorse ai centri di responsabilità e affidano la gestione unificata delle spese a carattere strumentale, e nella direttiva generale del Ministro sull'azione amministrativa e sulla gestione emanata il 18 febbraio 2003.

Alla Corte non compete la valutazione degli indirizzi amministrativi né delle indicazioni programmatiche fornite dal Ministro ai dirigenti. Solo si osserva che i due documenti – nota preliminare e direttiva –, molto strutturati ed analitici, recano prescrizioni di grande interesse circa la quantità e qualità dei servizi da rendere, che, anche in considerazione del carattere di atti che non esauriscono la loro valenza all'interno dell'amministrazione, richiedono di far conoscere, in occasione dell'esame del rendiconto, atto conclusivo della gestione cui essi forniscono le linee guida, gli esiti raggiunti nella applicazione delle stesse. Ciò dovrebbe avvenire al momento della presentazione del rendiconto, consentendo di disporre di un documento ricognitivo della gestione conclusasi, proveniente dalla stessa Amministrazione, di pari autorevolezza ed ufficialità di quelli recanti gli indirizzi amministrativi.

Per una documentata e critica valutazione del sistema di indicatori adottato nei due documenti si veda la delibera della Corte – Sezione centrale del controllo di gestione collegio II – n. 2/2003/G del 19 dicembre 2002.