

Grafico 6

Programma 18.8: incidenza percentuale

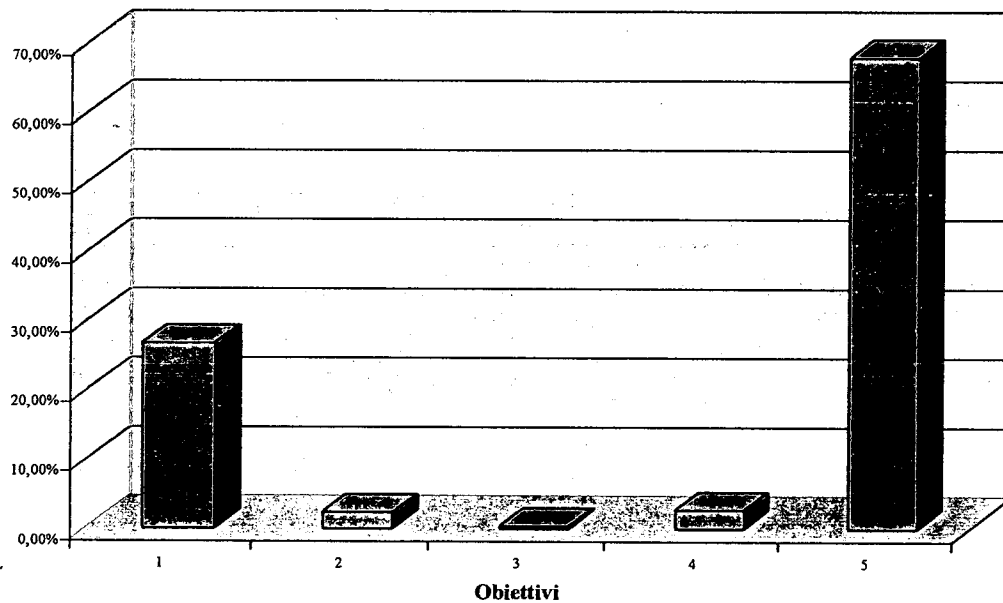


Tavola 8

Ministero dell'ambiente - Missione 18: dati finanziari per Programma

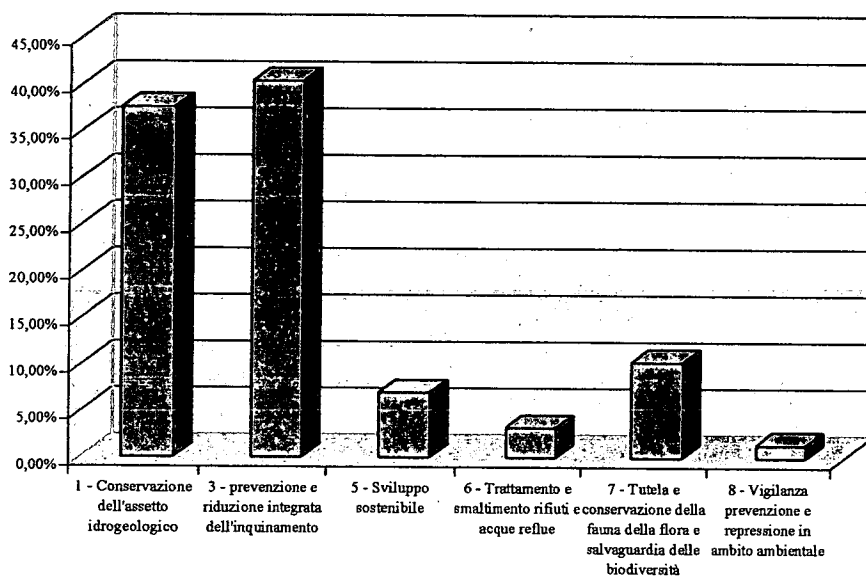
(in valori assoluti)

Programmi	Stanz. in c/competenza Ambiente	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico		457.402.990	99.697.618	557.100.609	37,61
3 - prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento		335.358.149	263.267.672	598.805.821	40,43
5 - Sviluppo sostenibile		65.806.352	37.421.045	103.227.397	6,97
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue		43.854.113	3.658.538	47.512.651	3,21
7 - Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia delle biodiversità		114.405.038	38.473.568	152.878.606	10,32
8 - Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale		20.839.487	720.186	21.559.673	1,46
Totale complessivo	1.950.375.416	1.037.666.129	443.238.627	1.481.084.757	100,00

Fonte dati: amministrazione.

Grafico 7

Missione 18 - Ministero dell'ambiente



Programmi

PAGINA BIANCA

Beni e attività culturali

1. Considerazioni generali: *1.1. Attività normativa e regolamentare; 1.2. Personale.*

2. La programmazione economica e finanziaria: *2.1. Il documento di programmazione economica; 2.2. Direttiva generale sull'attività e la gestione amministrativa per l'anno 2008; 2.3. Situazione finanziaria a seguito del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133; 2.4. Osservazioni sulle giacenze di risorse finanziarie nelle contabilità speciali e sui residui; 2.5. Innovazioni organizzative per la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento dell'efficacia.*

3. Missione 21 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”; *3.1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.1);*

3.1.1. Direzione generale organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali; 3.1.2. Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici; 3.2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.2); 3.2.1. Direzione generale beni librari istituti culturali e diritto d'autore; 3.2.2. Direzione generale per lo spettacolo dal vivo; 3.2.3. Direzione generale per il cinema;

3.3. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici (21.3); 3.3.1.

Direzione bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure; 3.3.2. Direzione generale per i beni archeologici; 3.3.3. Direzione generale dei beni architettonici, storico-

artistici ed etnoantropologici; 3.3.4. Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee; 3.4.

Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria (21.4); 3.4.1. Direzione generale bilancio

programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure; 3.4.2. Direzione generale degli archivi; 3.4.3.

Direzione generale dei beni librari istituti culturali e diritto d'autore; 3.5. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio

culturale (21.5).

4. Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

1.1. Attività normativa e regolamentare

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

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

Con il decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, è stato ridisegnato l’assetto del Ministero per i beni e le attività culturali. Si è dato così vita alla terza riforma dell’assetto organizzativo in poco più di sette anni¹.

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

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

Con il decreto ministeriale 18 giugno 2008 sono stati individuati, in linea con il predetto assetto organizzativo, gli uffici dirigenziali di livello non generale dell’amministrazione centrale e periferica del Ministero; l’Amministrazione ha, poi, provveduto a conferire i relativi incarichi di funzione².

Con l’intento di assicurare, oltre al contenimento della spesa, maggiore incisività e dinamicità all’azione del Ministero, con particolare riguardo allo sviluppo delle politiche pubbliche in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, l’Amministrazione ha proceduto, sul finire del 2008, ad una ulteriore rivisitazione dell’attuale organizzazione³. In particolare si è provveduto alla diminuzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di livello non generale, alla concentrazione delle funzioni istituzionali e di supporto secondo criteri di omogeneità e funzionalità e, conseguentemente, all’accorpamento di alcune strutture

¹ Infatti, nel 1998 con l’istituzione del nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, si è passati da un’organizzazione incentrata sulla figura del Segretario generale e delle direzioni generali di settore (con la novità dell’istituzione dei soprintendenti regionali – d.P.R. 441/2000) ad un’articolazione basata su quattro dipartimenti, dieci direzioni generali e diciassette direttori regionali (d.lgs. n. 3/2004 e d.P.R. n. 173/2004).

Con il DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 è stato dapprima confermato il modello dipartimentale; successivamente – con il DL 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 - è stata reintrodotta la figura del Segretario generale. Il d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233 ha confermato definitivamente tale scelta.

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

³ E’ stato pertanto predisposto uno schema di regolamento di modifica al d.P.R. n. 233 del 2007, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 18 dicembre 2008, che prevede la razionalizzazione delle predette attività di tutela e di valorizzazione ed il ridimensionamento degli assetti organizzativi, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, in linea con le disposizioni recate dall’articolo 74 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

dirigenziali di livello generale e non, con una riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigente⁴.

E' stato perciò previsto:

- l'accorpamento tra la Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione e la qualificazione professionale e le relazioni sindacali e la Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione la qualità e la standardizzazione delle procedure;
- l'ulteriore accorpamento tra la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee e la Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con esclusione delle competenze in materia di valorizzazione del patrimonio culturale;
- la creazione della nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale.

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

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

La Corte, preso atto di quanto previsto in ordine al nuovo assetto organizzativo si riserva, tuttavia, di esprimere nella relazione sul rendiconto 2009 le proprie valutazioni, dopo che la

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

- il Ministero si articoli in 8 uffici dirigenziali di livello generale in luogo dei 9 previsti in precedenza;
- il Servizio di controllo interno diventi organo monocratico e la sua direzione sia affidata a 1 dirigente di livello generale;

- sia soppresso 1 incarico di consulenza, studio e ricerca assegnato a 1 dirigente di prima fascia.

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

- il Segretariato generale si articoli in 17 uffici dirigenziali di livello non generale. L'articolazione include il Servizio ispettivo, cui sono assegnati altri 10 dirigenti con funzioni ispettive. La dotazione organica complessiva è dunque di 17 posizioni in luogo delle 22 previste attualmente, con conseguente soppressione di 5 posti di dirigente;

- siano ridefiniti i compiti e la struttura organizzativa delle Direzioni generali del Ministero. La nuova articolazione comporta la soppressione di 5 uffici dirigenziali;

- siano ridefiniti i compiti del Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici e la dotazione organica dei dirigenti delle Direzioni regionali. Le modifiche introdotte comportano la soppressione di 10 posizioni da dirigente di seconda fascia. E' istituita 1 ulteriore posizione da dirigente nelle Direzioni regionali del Piemonte e della Sardegna. Sono soppressi 4 posti nella Direzione regionale della Campania, 3 nelle Direzioni regionali del Lazio e della Toscana e 1 in quelle dell'Emilia Romagna e della Lombardia;

- siano sopresse 2 posizioni da dirigente di seconda fascia presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Una delle posizioni sopresse è quella relativa al dirigente di seconda fascia facente attualmente parte del collegio di direzione del Servizio di controllo interno. La soppressione avviene in conseguenza della trasformazione del collegio in organo monocratico.

Sono previste, inoltre, alcune modifiche al d.P.R. 6 luglio 2001, n. 307, recante il regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Oltre alle modifiche concernenti la dotazione organica dei dirigenti, già descritte in precedenza, si prevede che l'emolumento accessorio da corrispondere al Capo di Gabinetto sia fissato in un importo non superiore alla misura massima del trattamento accessorio spettante al Segretario generale mentre il testo vigente fa riferimento a quello dei capi dei Dipartimenti del Ministero.

nuova Direzione generale avrà iniziato ad operare, e potranno quindi essere esaminati i risultati dell'azione amministrativa. Si ritiene, comunque, di dover sottolineare che la frequente modifica degli assetti organizzativi dell'amministrazione incide negativamente sulla pianificazione delle attività e degli interventi, determinando un rallentamento nella realizzazione dei programmi.

Sempre sul piano organizzativo occorre evidenziare un fenomeno che presenta aspetti di criticità.

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

In considerazione della straordinarietà della situazione venutasi a determinare ha disposto (con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2008, n. 3747) la nomina di un Commissario delegato per la realizzazione di interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di grave pericolo delle citate aree archeologiche.

Nell'ambito del suddetto provvedimento è stabilita la predisposizione da parte del Commissario delegato di un piano di intervento che prevede:

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

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

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

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

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

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

- RD 18 novembre 1923, n. 2440, articoli 3, 8, 11 e 19;
- RD 23 maggio 1924, n. 827, articoli 37, 38, 39, 40, 41, 42, 117, 119;
- d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, articoli 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 28, 33, 34, 36, 37, 42, 48, 49, 50, 53, 55, 56, 57, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 111, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 128, 130, 132, 141 e 241;
- legge 7 agosto 1990, n. 241, articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, e successive modificazioni;
- d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, articoli 5, 21, 22, 26, 27, 28, 33, 45, 46, 50, 52, 96, 97, 120, 169 e 181;
- legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni ed integrazioni, art. 8;
- d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, e successive modifiche ed integrazioni, articoli 8, 10, 11, 12, 13, 4, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, e 22-bis;
- d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 articoli 50 e 54;
- d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 articolo 7;
- d.P.R. 27 febbraio 1998, n. 66;
- leggi regionali di recepimento ed applicazione della legislazione statale oggetto di deroga.

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

Ulteriore potenziamento alle attività istituzionali del Ministero è previsto dalle nuove norme contenute nella legge finanziaria 2008:

- è stata autorizzata la stipula di mutui per il recupero dei centri storici di piccoli comuni, di edifici riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità o appartenenti al patrimonio culturale vincolato ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il costo dei relativi interessi è posto a carico del bilancio dello Stato entro il limite di 10 milioni di euro a decorrere dal 2008;
- sono stati introdotti meccanismi di incentivazione fiscale a favore degli investimenti nella filiera del cinema, tramite crediti di imposta, sia per le imprese esterne (c.d. *tax credit* esterno), che per le imprese interne alla filiera medesima (c.d. *tax credit* interno).

Sono poi da segnalare importanti norme di modifica del Codice dei beni culturali e paesaggistici⁶.

1.2. Personale

L'organico del Ministero per i beni e le attività culturali, come del resto quello di molte altre pubbliche Amministrazioni, ha subito nel corso degli anni una progressiva riduzione. La mancanza di personale, specialmente dei profili tecnici, determina da una parte gravi difficoltà

⁶ In particolare:

- il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62, recante "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali", interviene sulla circolazione delle cose di interesse storico e artistico, riconsidera la disciplina di tutela dei beni archivistici, definisce una più stringente salvaguardia del patrimonio culturale di proprietà di enti pubblici, di soggetti giuridici privati, di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti;

- il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, recante "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio" innova in materia di nozione, pianificazione paesistica, regime delle autorizzazioni paesaggistiche;

- il DL 3 giugno 2008, n. 97, convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129 recante "Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza di allocazione della cosa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini" all'art. 4-*quinquies* "Termine di entrata in vigore delle disposizioni procedurali di cui all'articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni", sostituisce completamente l'art. 159 (Regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica) del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. Viene riscritta la procedura transitoria per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, applicabile fino al 31 dicembre 2008. La disciplina dettata dal capo IV si applica anche ai procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che alla data del 31 dicembre 2008 non si siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione. L'Amministrazione competente rilascia o nega l'autorizzazione entro sessanta giorni dalla richiesta e comunica alla soprintendenza le autorizzazioni rilasciate. Entro 60 giorni dalla ricezione della completa documentazione, la soprintendenza può annullare l'autorizzazione se ritiene che non sia conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio. Decorso il termine di 60 giorni dalla richiesta di autorizzazione, gli interessati possono inoltrare richiesta alla soprintendenza, che si pronuncia entro altri 60 giorni dalla data di ricevimento. Viene anche introdotta una disposizione transitoria che fa salvi gli atti e le autorizzazioni adottati nei vari periodi temporali.

di gestione soprattutto nelle articolazioni territoriali, dall'altra la necessità di ricorrere a forme di lavoro flessibile che possono dare luogo, nel tempo, al fenomeno del precariato.

Il dato recente di riferimento è costituito dalla dotazione organica risultante dalle tabelle allegare al nuovo schema di regolamento di organizzazione del Ministero.

Vengono di seguito rappresentati i dati di confronto tra il d.P.R. n. 233/2007 e lo schema di regolamento di organizzazione attualmente in esame, relativi alle Tavole A e B, integrati dal costo del personale calcolato sulla base del costo medio per area.

Tavola A

Area	Posizione economica	Dotazione organica vecchio regolamento	Dotazione organica nuovo regolamento	Riduzione organico in valore assoluto	Riduzione in valore percentuale
III	C3	2.919			
	C2	2.352			
	C1	1.219			
Totale Area III		6.490	5.502	-988	-15,22
Costo stimato Area III		255.385.733	216.507.288	-38.878.444	-15,22
II	B3	7.846			
	B2	3.459			
	B1	3.429			
Totale Area II		14.734	14.695	-39	-0,26
Costo stimato Area II		452.370.611	451.173.213	-1.197.397	-0,26
I	A1	1.820			
Totale Area I		1.820	1.035	-785	-43,13
Costo stimato Area I		48.635.498	27.658.099	-20.977.399	-43,13
Totale organico		23.044	21.232	-1.812	-7,86
Costo dotazione organica		756.391.841	695.338.601	-61.053.241	-8,07

Fonte dati: Amministrazione e Tavola A prevista dall'art. 20, comma 1, del regolamento n. 233/2007.

Come si evince da un confronto tra l'organico previsto dall'attuale d.P.R. 233/2007 e l'organico disposto dallo schema, la diminuzione delle unità complessive del personale è pari al 7,86 per cento, che in termini di spesa si riflette in un risparmio dell'8,07 per cento (61.053.241 euro).

In realtà, il numero dell'organico previsto nella tavola A del d.P.R. 233/2007 è diventato pari a 23.544 unità a seguito dell'incremento di 500 unità di personale (100 di III area, 400 di II area) da assumere nel 2009, per effetto di quanto stabilito nell'articolo 3, commi 107 e 108, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria 2008). Pertanto, la diminuzione delle unità di personale è da intendersi, con l'adozione del nuovo assetto organico, al di sopra dell'obiettivo programmato del 10 per cento, con una diminuzione della spesa complessiva di 77.269.305 euro (-11,11 per cento) che tiene conto dell'ulteriore risparmio di spesa di 8.515 euro.

Si evidenzia che l'organico effettivo relativo alla Tavola A, che tiene conto delle procedure avviate, è di 21.674 unità e il costo complessivo è di 713.570.460 euro; sono però escluse da questa valutazione 93 unità di personale assunto a tempo determinato.

Tavola B

Dirigenza	Dotazione organica vecchio regolamento	Dotazione organica nuovo regolamento	Riduzione organico in valore assoluto	Riduzione in valore percentuale
<i>Dirigenti di prima fascia</i>	32	29	-3	-9,38
<i>Costo stimato Dirigenti prima fascia</i>	6.667.975	6.042.853	-625.123	-9,38
<i>Dirigenti di seconda fascia</i>	216*	194**	-22	-10,19
<i>Costo stimato Dirigenti seconda fascia</i>	21.683.830	19.475.291	-2.208.538	-10,19
Totale dirigenti	248	223	-25	-10,08
Costo stimato dirigenti	28.351.805	25.518.144	-2.833.661	-9,99

(*) di cui n. 6 presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

(**) di cui n. 4 presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Fonte dati: Amministrazione e Tavola B prevista dall'art. 20, comma 1, del regolamento n. 233/2007.

2. La programmazione economica e finanziaria

2.1. Il documento di programmazione economica

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

L'Amministrazione ha posto in essere iniziative volte a considerare l'investimento nella cultura quale elemento significativo per la crescita economica, la qualità dell'occupazione, lo sviluppo di nuova imprenditoria e dell'associazionismo nelle sue variegate forme.

In relazione alla situazione descritta e in coerenza con il ruolo strategico che il Ministero ha inteso assumere per il conseguimento degli obiettivi posti a base della politica economica di sviluppo, risanamento ed equità del Governo, sono state individuate nella nota preliminare 2008 le seguenti priorità politiche:

1. MUSEI ED ALTRI ISTITUTI DEL MINISTERO - Individuazione di nuovi modelli organizzativi e gestionali per promuovere la conoscenza e assicurare migliori condizioni per la

fruizione del patrimonio culturale, tenuto conto che la legge n. 4/1993 ha esaurito il suo impulso originario.

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

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

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

5. SPETTACOLI DAL VIVO - Richiesta di risorse aggiuntive da destinare alle celebrazioni del 150° Anniversario dell'Unità d'Italia; definizione di nuove regole atte a rafforzare le politiche pubbliche; particolare attenzione al prodotto italiano all'estero.

Tali priorità (indicate nella nota preliminare) corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella direttiva 2008, ove però sono meglio esplicitate le finalità di miglioramento relative alle attività istituzionali.

Le priorità sono declinate in n. 29 obiettivi strategici che a loro volta sono articolati in n. 65 obiettivi operativi. Le risorse finanziarie destinate al conseguimento degli obiettivi nella direttiva 2008 prevedono stanziamenti in conto competenza pari a 723,5 milioni di euro, in conto residui 7,5 milioni, ed 493,8 milioni. in conto cassa.

Tavola 1
(importi finanziari espressi in migliaia)

Priorità Politiche	Missione	Nr. OBS*	Nr. OBO**	Stanz.ti di cassa	Conto residui	Stanz.ti c/comp.	Inc. % Stanz.ti/Totale
P1. MUSEI ED ALTRI ISTITUTI DEL MINISTERO	21	2	3			2.967	0,41
	totale	2	3	0	0	2.967	0,41
P2. LIBRI E LETTURA	21	1	1			4.300	0,59
	totale	1	1	0	0	4.300	0,59
P3. OPERE D'ARTE							0,00
	totale	0	0	0	0	0	0,00
P4. CINEMA	21	1	5			300	0,04
	totale	1	5	0	0	300	0,04
P5. SPETTACOLI DAL VIVO	21	1	1			20.100	2,78
	totale	1	1	0	0	20.100	2,78
P6. MIGLIORAMENTO DELLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI	17	6	13			10.863	1,50
	21	14	31		7.125	674.192	93,19
	32	5	11		342	10.766	1,49
	33	1	2	493.835			0,00
	totale	26	57	493.835	7.467	695.821	96,18
Totale	31	67	493.835	7.467	723.488	100,00	
<i>Incidenza percentuale Obiettivi strategici sul totale degli stanziamenti iniziali del Ministero</i>						2.037.446	35,51
<i>Incidenza percentuale Obiettivi strategici sul totale degli stanziamenti finali del Ministero</i>						2.116.329	34,19

Nr. OBS: Numero obiettivi strategici.*

*Nr. OBO**: Numero obiettivi operativi.*

Fonte dati: Direttiva del Ministro 2008.

Secondo il rapporto del Servizio di controllo interno gli obiettivi strategici complessivi sono stati in corso d'anno monitorati e complessivamente raggiunti: per quattro di essi è stato necessario operare una rimodulazione, tre obiettivi strategici sono stati parzialmente raggiunti, uno è stato soppresso perché tecnicamente non più realizzabile ed uno è stato mutato in obiettivo strutturale.

Il numero degli obiettivi strategici assegnati alla missione 21 (a seguito della revisione avvenuta in corso d'anno) sono 18 e 40 gli obiettivi operativi. La somma delle risorse assegnate per il raggiungimento degli obiettivi strategici ammonta al 38,96 per cento dello stanziamento definitivo.

Tavola 2

Riepilogo obiettivi strategici della Missione 21 - anno 2008

(importi in migliaia)

Programma	Cod. priorità	Nr. OBS*	Nr. OBO**	Stanz.ti OBS	Residui OBS	Cassa OBS	Stanz.ti c/comp. definitivi	% St. OBS su St. Progr.
1 - Sostegno e vigilanza ad attività culturali	P6	1	3	60	25			
Totale programma 1		1	3	60	25	0	94.490	0,06
2 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	P4	1	5	300				
	P5	1	1	20.100				
	P6	4	7	616.045				
Totale programma 2		6	13	636.445	0	0	653.932	97,33
3 - Tutela e valoriz. dei beni archeologici,architett., paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	P1	2	3	2.967				
	P6	4	11	7.950				
Totale programma 3		6	14	10.917	0	0	726.740	1,50
4 - Tutela e valorizzaz. dei beni archivistici e librari, promoz. del libro e dell'editoria	P6	5	10	50.637	7.100			
Totale programma 4		5	10	50.637	7.100	0	309.099	16,38
5 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale		0	0	0	0	0	7.454	0,00
Totale generale		18	40	698.060	7.125	0	1.791.715	38,96

OBS*: obiettivo strategico.

OBO**: obiettivo operativo.

St.: stanziamento.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

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

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

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2008 - che presenta alcune rilevanti innovazioni coerenti con la nuova classificazione del bilancio dello Stato e con le indicazioni del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato è stata emanata secondo le scadenze indicate nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007⁷.

La direttiva consolidando le proposte dei titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) ed in coerenza con quanto previsto dal Dpef 2007-2011, dalla Finanziaria 2008 nonché nel rispetto delle linee tracciate dal Governo ha definito per ogni CRA gli obiettivi strategici da conseguire nell'anno 2008 per realizzare le priorità politiche. Gli obiettivi strategici sono stati declinati in piani di azione.

L'Amministrazione riferisce che l'elaborazione della Direttiva generale si è svolta in un contesto organizzativo molto complesso, contraddistinto da un processo di riorganizzazione che si è sviluppato in più fasi distribuite nel tempo⁸.

E' stato previsto, che il perseguimento degli obiettivi pluriennali e degli obiettivi parzialmente raggiunti nel 2007 proseguisse anche nel 2008. L'obiettivo relativo al consolidamento del sistema di controllo di gestione (il mancato conseguimento del quale è stato segnalato da questa Corte nella relazione sul rendiconto 2007), è stato nuovamente proposto dalla Direzione per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali nella Direttiva generale 2008⁹.

Si riportano qui di seguito i dati finanziari relativi alla missione 21:

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

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

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

Tavola 3

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Sostegno e vigilanza ad attività culturali	funzionamento	0	3.585	3,79	0,20	2.029	4.312	4.312	740	1.289
	interventi	3.194	48.738	51,58	2,72	42.668	51.932	50.469	43.541	2.317
	investimenti	218.314	42.167	44,63	2,35	-137.702	270.894	247.042	25.622	51.319
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	totale	221.508	94.490	100,00	5,27	-93.005	327.139	301.823	69.903	54.925
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	funzionamento	12.902	29.642	4,53	1,65	27.737	42.669	30.799	28.432	11.760
	interventi	93.780	431.342	65,96	24,07	397.458	525.122	453.897	407.649	81.578
	investimenti	146.665	190.469	29,13	10,63	111.874	337.134	295.040	181.924	45.557
	oneri comuni di parte corrente	0	2.479	0,38	0,14	2.479	2.479	2.479	0	2.479
	totale	253.347	653.932	100,00	36,50	539.548	907.404	782.215	618.005	141.374
Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	funzionamento	65.060	479.768	66,02	26,78	362.006	562.890	523.702	527.220	63.878
	interventi	25.534	33.216	4,57	1,85	28.825	58.750	39.890	38.499	13.451
	investimenti	262.987	213.756	29,41	11,93	268.981	491.248	259.183	203.218	247.643
	oneri comuni in conto capitale	2	0	0,00	0,00	0	2	2	2	0
	totale	353.583	726.740	100,00	40,56	659.813	1.112.890	822.777	768.939	324.972
Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	funzionamento	28.690	263.440	85,23	14,70	250.465	296.838	276.742	257.910	21.763
	interventi	2.920	2.453	0,79	0,14	2.057	5.373	3.561	2.490	2.487
	investimenti	80.151	43.134	13,95	2,41	61.105	123.285	67.796	56.806	48.057
	oneri comuni di parte corrente	430	0	0,00	0,00	0	430	430	0	427
	oneri comuni in conto capitale	0	72	0,02	0,00	72	72	72	72	0
	totale	112.192	309.099	100,00	17,25	313.699	425.998	348.601	317.278	72.734
Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	funzionamento	23	7.428	99,65	0,41	6.907	7.451	7.428	6.929	1
	investimenti	0	26	0,35	0,00	22	26	26	0	22
	totale	23	7.454	100,00	0,42	6.929	7.477	7.454	6.929	22
Spese missione		940.653	1.791.715		100,00	1.426.984	2.780.907	2.262.871	1.781.054	594.027

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

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

cento), si rileva una lieve flessione dei pagamenti totali del 4,43 per cento rispetto all'anno 2007.

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

Per effetto del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, lo stanziamento complessivo iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero è stato ridotto per il 2009 di euro 236.671.375, per il 2010 di euro 251.310.234, per il 2011 di euro 434.564.740.

La riduzione è stata operata in modo trasversale sulle missioni 17, 21, 32, 33, sia sui capitoli di parte corrente (funzionamento e interventi), sia sui capitoli in conto capitale (investimenti)¹⁰.

Il complessivo e progressivo minore finanziamento delle risorse destinate alla cultura (che già era, con lo 0,28 per cento del Pil, ai livelli più bassi d'Europa) comporterà necessariamente una corrispondente contrazione delle attività delle soprintendenze, degli archivi e delle biblioteche, una forte riduzione dei contributi a favore di associazioni, istituzioni, fondazioni e delle attività nel settore dello spettacolo dal vivo (attività lirico-sinfoniche, teatrali, di danza)¹¹.

In applicazione dell'art. 60, comma 3, del citato DL n. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, che ha attribuito ad ogni amministrazione la facoltà di rimodulare una parte delle risorse tra i programmi nell'ambito di ciascuna missione, il Ministero ha determinato per il 2009 una riallocazione delle proprie disponibilità finanziarie riducendo gli importi del fondo dello spettacolo per i "Grandi eventi" (cap.8750) per un ammontare complessivo di euro 5.449.606, azzerando il fondo per lo spettacolo relativo all'"Attuazione di accordi di cofinanziamento tra lo Stato e le autonomie" (cap.1320 per euro 15.449.606) e riducendo i capitoli relativi al macroaggregato interventi per euro 7.417.991,70. Le risorse così recuperate hanno alimentato i capitoli relativi all'attuazione del programma "lotto" 2007-2009, già penalizzati dall'applicazione dell'art. 2, commi 615, 616 e 617 della Finanziaria 2008 e dal DL 93/2008, nonché i capitoli relativi al funzionamento ed in particolare all'acquisto di beni e servizi dei diversi Centri di Responsabilità Amministrativa.

Lo stanziamento complessivo del Ministero per l'anno 2009 ammonta a euro 1.718.607.626,00. Le spese per il personale, ricomprese nel macroaggregato funzionamento, ammontano a euro 792.671.515,00 pari al 46 per cento dell'intero stanziamento.

In ordine alla sopra descritta situazione finanziaria si può agevolmente rilevare come i tagli apportati al bilancio del Ministero siano tali da rendere sempre più lontano il raggiungimento dell'obiettivo indicato nel Dpef di portare le risorse disponibili all'1 per cento del bilancio dello Stato per la valorizzazione dei beni e delle attività culturali.

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

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