

## MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

**1. Considerazioni di sintesi.****2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.**

**3. Quadro normativo e programmatico:** 3.1. *Novità introdotte nell'anno;* 3.2. *La Programmazione economico-finanziaria e la Nota preliminare al bilancio; La Direttiva generale; Il Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione; Il Piano della performance.*

**4. Assetti organizzativi:** 4.1. *Processo di razionalizzazione organizzativa;* 4.2. *Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009;* 4.3. *Innovazione tecnologica.*

**5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero:** 5.1. *Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.;* 5.2. *Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*

**6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali:** 6.1. *Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.01);* 6.2. *Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.02);* 6.3. *Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.05);* 6.4. *Tutela dei beni archeologici (21.06);* 6.5. *Tutela dei beni archivistici (21.09);* 6.6. *Tutela dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria (21.10);* 6.7. *Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale (21.11);* 6.8. *Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio (21.12);* 6.9. *Valorizzazione del patrimonio culturale (21.13);* 6.10. *Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee (21.8).*

**1. Considerazioni di sintesi**

La gestione del Ministero continua a caratterizzarsi per il permanere di difficoltà nell'effettivo raccordo fra Direzioni generali, nonostante un positivo ruolo del Segretario Generale, nell'interazione tra centro e sedi periferiche, con riflessi negativi sull'esercizio del controllo sull'attività svolta dalle Soprintendenze.

A ciò si aggiunge, soprattutto nel settore della tutela, la mancata attuazione della disposizione che sancisce il dovere del dirigente regionale di informare – con cadenza trimestrale – il dirigente generale competente in ordine all'azione di tutela svolta.

I tagli operati al bilancio dell'Amministrazione hanno influito su tutta l'attività, rendendo talora difficoltoso lo svolgimento della *missione* stessa del Ministero, che è quella di perseguire l'azione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nazionale e al contempo di restituire centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle arti e

alla tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

La programmazione ordinaria delle attività ha visto le risorse quasi dimezzarsi nell'ultimo quadriennio; l'esiguità dei fondi ne ha reso necessaria un'articolata rimodulazione indirizzandola verso iniziative volte alla copertura delle emergenze.

Un dato critico è rappresentato proprio dai continui cambiamenti organizzativi che hanno interessato il Ministero negli ultimi anni. Gli assetti organizzativi sottoposti a continui processi di riordino hanno, inevitabilmente, fatto ricadere i loro effetti nel raccordo tra direzioni generali (e tra queste e sedi periferiche) e con gli altri livelli istituzionali. L'amministrazione centrale opera in assenza di una concreta conoscenza dello scenario globale, confidando in ciò che viene rappresentato a livello periferico, senza effettuare rilevamenti diretti o ispezioni se non quando l'urgenza ha già prodotto conseguenze. Il sistema centrale perde i contatti con la periferia con la conseguenza di non avere più informazioni di ritorno circa l'effettiva realizzazione dei lavori, lo stato di avanzamento, l'efficienza e l'efficacia dei costi sostenuti. A ciò si aggiunge l'assenza di flussi informativi da una direzione all'altra dello stesso dicastero (ad esempio è risultato che i dati riguardanti gli interventi di manutenzione ordinaria sui siti archeologici forniti dalla Direzione bilancio fossero discordanti da quelli trasmessi dalla Direzione antichità). Allo stato attuale, infatti, i vari sistemi non sono ancora stati messi in condizione di dialogare tra loro, per cui – ad esempio – le concessioni di scavo (sistema SIMA-net) affluiscono esclusivamente alla direzione generale competente; gli introiti ed i visitatori delle aree archeologiche affluiscono, invece, al SISTAN, presso la Direzione bilancio, mentre – infine – le fasi di catalogazione e documentazione afferiscono al Segretario generale (SIGEC). La realizzazione, poi, di una banca dati unificata in cui far confluire i sistemi informatici riguardanti diversi aspetti conoscitivi, pur sempre insistenti su siti archeologici, dovrebbe costituire pertanto una delle priorità del Ministero.

Sempre con riferimento a carenze organizzative, si segnalano le decretazioni di protezione civile nel campo dei beni culturali che hanno portato alle tre gestioni commissariali della *Domus Aurea* e delle aree archeologiche di Roma/Ostia Antica e Napoli/Pompei. L'attività svolta dai commissari delegati si è sovrapposta a quella delle soprintendenze archeologiche competenti fino ad arrivare al caso-limite della *Domus Aurea* contemporaneamente gestita dalla Soprintendenza, dal commissario delegato *ad hoc* per la *Domus* medesima nonché dal commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nell'area di Roma.

Sempre con riguardo a disfunzioni, un'indagine di controllo successivo sulla gestione della Corte riguardante lo stato di manutenzione dei siti archeologici ha permesso di censire più di 2.555 luoghi archeologici per un totale di oltre 12 milioni di beni, patrimonio che potrebbe essere considerato “il primo volano del turismo culturale in Italia, con tutte le implicazioni che ne derivano sul piano scientifico ed economico e che i fondi di cui dispone il Ministero dei beni culturali sono scesi a 0,25 per cento del Pil, in costante calo dal 2000, quando ammontavano allo 0,41 per cento. Il fondo alimentato con gli introiti dei biglietti pagati dai visitatori si è ridotto del 45 per cento in tre anni, passando da 42,8 milioni nel 2008 ad appena 29 milioni di quest'anno. Il fondo derivante dagli introiti del lotto dovrebbe essere alimentato con circa 118 milioni di euro l'anno, ma quest'anno con i tagli si prevede un introito di circa 47,7 milioni, meno della metà del 2007. Inoltre vi è la difficoltà di spendere i soldi a causa del ritardo congenito della messa a disposizione dei fondi e della lentezza delle gare che spesso subiscono ritardi per annosi contenziosi. E' evidente come “appaia necessario intervenire sulla spesa degli organi periferici dell'amministrazione che rappresentano le vere strutture operative del Ministero”. Permangono tutti i presupposti, quindi, per reiterare il suggerimento di valutare l'opportunità di disporre che dette contabilità speciali siano previste solo per le Direzioni regionali, uffici operanti come stazioni appaltanti; si otterrebbe una decisiva riduzione del numero delle contabilità, un migliore controllo dei flussi e una maggiore flessibilità in sede territoriale delle risorse disponibili a livello regionale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Una fattispecie sintomatica di quanto prospettato si riscontra nella ormai annosa vicenda della realizzazione di interventi di sicurezza al cd. “Passetto di Borgo” che collega il Museo Nazionale di Castel S. Angelo con lo Stato

## 2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Al Ministero per i beni culturali e ambientali (MiBAC), istituito nel 1974, (con decreto-legge n. 657 del 1974, convertito nella legge n. 5 del 1975), era stato demandato il compito di provvedere alla gestione del patrimonio culturale al fine di assicurare l'organica tutela di rilevanti interessi sul piano interno e nazionale, raccogliendo le competenze e funzioni in materia, in precedenza affidate al Ministero della pubblica istruzione (antichità e belle arti, accademie e biblioteche), al Ministero degli interni (archivi di stato) ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura), nel 1998, con il decreto legislativo n. 368, si è sostituito il nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, cui sono devolute anche attribuzioni sulla promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti.

La recente articolazione organizzativa mira, appunto, a questi fini: quello di una maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo della valorizzazione del patrimonio culturale, per la quale è stata costituita un'apposita Direzione generale e quello di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità di tutti i beni paesaggistici, così come delle belle arti, dell'architettura e delle arti contemporanee.

Assume rilevanza la riforma del Titolo V della Costituzione che ha ripartito, com'è noto, tra Stato e Regioni le competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. È stata così affidata allo Stato la piena competenza legislativa in materia di tutela e, invece, una competenza legislativa concorrente con le Regioni in materia di valorizzazione che apre la via a nuovi ambiti di decentramento amministrativo e gestionale.

Questi orientamenti sono stati recepiti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (legge n. 42 del 2004) che ha ribadito l'importanza della cooperazione tra le strutture del Ministero, centrali e periferiche, e gli enti pubblici territoriali di riferimento al fine di procedere alla costruzione di un nuovo sistema concertato e condiviso con gli stessi per la salvaguardia e la conservazione del patrimonio e del paesaggio ed alla progettazione di una valorizzazione delle testimonianze storiche e artistiche, della creazione cinematografica, dello spettacolo.

In questo contesto, le direzioni regionali si pongono come i più diretti interlocutori dei poteri locali nella programmazione delle politiche territoriali; va da sé che il loro potenziamento sul piano tecnico-amministrativo costituisca il punto fondamentale al fine di esercitare una funzione essenziale per la salvaguardia, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale italiano.

## 3. Quadro normativo e programmatico

### 3.1. Novità introdotte nell'anno

L'anno 2010 è stato caratterizzato dall'emanazione dei seguenti provvedimenti:

- Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2010, n. 34, "Regolamento recante organizzazione e funzionamento del Centro per il libro e la lettura, a norma dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2009, n. 91". Il regolamento è volto a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento del Centro per il libro e la lettura, istituto dotato di autonomia speciale del Ministero per i beni e le attività culturali, con il compito istituzionale di attuare politiche di diffusione del libro e della lettura in Italia, nonché di promozione del libro italiano, della cultura e degli autori italiani all'estero, anche mediante collaborazioni con le amministrazioni pubbliche, le istituzioni territoriali e con i soggetti privati che operano nella filiera del libro.
- Decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, recante: "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali". Il decreto-legge detta in particolare disposizioni per il riordino del settore lirico-sinfonico, individuando i relativi ambiti d'intervento e i criteri applicativi. Si prevede che con

---

della Città del Vaticano; l'urgenza è stata evidenziata nel contesto delle misure finalizzate alla tutela e alla sicurezza del Pontefice.

successivi regolamenti di delegificazione sia operata una riforma generale per il complesso delle fondazioni lirico-sinfoniche ordinarie incluse quelle che, per requisiti dimensionali, rilevanza nazionale e capacità produttiva, vantano una posizione differenziata, cui riconoscere l'attribuzione di forme organizzative speciali.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139, "Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni". Con il predetto regolamento, previsto dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sono state stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione ad interventi di lieve entità, in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti. L'intervento normativo risponde a specifiche esigenze volte a snellire il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per quegli interventi "minori" che non comportano rilevanti impatti sul paesaggio, nonché a fornire un'elencazione precisa ed esaustiva degli interventi considerati di lieve entità, al fine di garantire uniformità di applicazione delle procedure su tutto il territorio nazionale.
- Decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 2010, n. 232, "Regolamento recante riordino dell'Accademia nazionale dei Lincei, a norma dell'articolo 26, comma 1, del decreto -legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133". Il provvedimento ha realizzato il riordino strutturale dell'Accademia, ente pubblico vigilato dal Ministero per i beni e le attività culturali, attraverso la contrazione di uno dei suoi organi collegiali (il Collegio dei revisori dei conti), la riduzione del numero degli uffici dirigenziali, con corrispondente riduzione dell'organico dirigenziale, e la riduzione della dotazione organica del personale non dirigenziale, in applicazione delle disposizioni in materia di riassetto degli enti pubblici (c.d. taglia-enti).
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 novembre 2010, n. 231, recante "Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata superiore a 90 giorni".
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 dicembre 2010, n. 271 recante "Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata non superiore a 90 giorni".

Il Ministero ha predisposto, altresì, i seguenti provvedimenti ancora *in itinere*:

- Schema di decreto del Presidente della Repubblica - Regolamento recante criteri e modalità di riconoscimento, a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche, di forme organizzative speciali, ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100. Il regolamento individua e specifica i presupposti e i requisiti richiesti alle fondazioni c.d. "speciali", caratterizzate da requisiti dimensionali, qualitativi e quantitativi, di rilevanza e prestigio nazionale, affinché le stesse, a seguito del riconoscimento, possano procedere speditamente ad una riorganizzazione coerente con la propria dimensione e le proprie capacità di fund raising nel settore privato, svincolandosi dall'insieme delle altre fondazioni lirico-sinfoniche che, avendo caratteristiche strutturali e dimensionali diverse, presentano esigenze non omogenee, in termini di autonomia gestionale, di autosufficienza economica e di gestione del personale.
- Schema di decreto del Presidente della Repubblica - Regolamento recante unificazione strutturale della Giunta centrale per gli studi storici e degli Istituti storici, a norma dell'art. 26, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il regolamento è finalizzato alla creazione di un sistema "a rete" di Istituti che svolgono la medesima attività di ricerca e divulgazione in campo storico, in attuazione delle previsioni recate dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, in materia di razionalizzazione degli enti pubblici. Lo schema regolamentare disciplina, infatti, i compiti istituzionali, l'organizzazione ed il funzionamento della Giunta e degli Istituti



inseriti nel sistema strutturato a rete, in un'ottica di razionalizzazione delle attività gestionali e di ottimizzazione delle risorse.

- Disegno di legge recante disposizioni in materia di attività cinematografiche ed istituzioni culturali (AS 2324). Il disegno di legge reca disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, di riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche (conosciuto anche come «legge cinema»), e della legge 21 aprile 1962, n. 161, sulla revisione cinematografica (cosiddetta «legge censura»), nonché disposizioni per il sistematico riordino del sistema di erogazione dei contributi statali alle istituzioni culturali.
- Disegno di legge quadro sulla qualità architettonica (AS 1264). Il disegno di legge, nell'ambito dei compiti istituzionali affidati al Ministero per i beni e le attività culturali in materia di promozione della cultura architettonica ed urbanistica, è finalizzato a dettare disposizioni generali sul tema della qualità dell'architettura, dell'urbanistica, degli spazi urbani e del territorio attraverso il raggiungimento di più elevati standard di progettazione e di realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture, in modo da contribuire alla salvaguardia del paesaggio e al miglioramento della qualità della vita della collettività.

Da ultimo va segnalato il decreto legge 31 marzo 2001, n. 34 convertito, con modificazioni, in legge 26 maggio 2011, n. 75<sup>2</sup>, che reca interventi su diversi settori e in particolare, con riferimento ai beni culturali, il Governo ha varato oggi misure per l'incremento di 149 milioni di euro annui del Fondo unico per lo spettacolo (la dotazione globale torna ai livelli del 2009). Sono stati poi stanziati 80 milioni di euro per la manutenzione e conservazione dei beni culturali, a cui si aggiungono 7 milioni di euro annui per interventi a favore di enti ed istituzioni culturali. Per l'area archeologica di Pompei il provvedimento prevede l'adozione di un programma straordinario di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro, con l'assunzione di trenta specialisti (oltre ad altro personale) fra architetti, archeologi e tecnici presso la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e di Pompei. Disposizioni semplificatorie favoriranno il perfezionamento delle procedure di progettazione, di gara e di eventuali contratti di sponsorizzazione, mentre il Dicastero per i beni culturali viene esonerato dagli obblighi di accantonamento previsti dalla legge di stabilità 2010. Viene, inoltre, abolita la tassa di un euro sul biglietto d'ingresso ai cinema compensata da altre fonti (carburanti).

Per quanto riguarda, poi, la programmazione e l'attuazione di programmi e progetti finanziati con risorse aggiuntive (nazionali e comunitarie) si segnalano:

- Progetto Operativo di Assistenza Tecnica finanziato con risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Assistenza Tecnica (PON GAT) 2007-2013;
- Accordi di Programma Quadro – stipulati dal MiBAC in materia di beni ed attività culturali con le Regioni: più di 3.000,00 milioni di euro (1999 – 2008). Nel 2010 è proseguita l'attuazione degli interventi sul patrimonio culturale previsti dai 97 accordi;
- Programmi FAS: Programma di assistenza tecnica ed azioni di sistema 2007-2008; Programma straordinario di azioni a supporto degli interventi di ricostruzione delle aree della Regione Abruzzo colpite dal sisma del 6 aprile 2009 (finanziati interventi per 4 milioni di euro);
- Progetto Operativo Assistenza Tecnica (POAT) “Rete per la *governance* delle politiche culturali” (finanziato a partire dal 2008 con 4 milioni di euro).

<sup>2</sup> Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa Depositi e Prestiti, nonché per gli Enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo, pubblicato nella G.U. n. 74 del 31-3-2011.

### *3.2. La Programmazione economico-finanziaria; Note preliminari al bilancio; La Direttiva generale; Il Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione; Il Piano della performance*

#### *La Programmazione economico-finanziaria e la Nota preliminare al bilancio*

Le note preliminari per l'anno 2010 hanno preso in considerazione, oltre le modifiche che sono state apportate dal nuovo assetto organizzativo, le disposizioni regolamentari emanate e quanto previsto dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato (n. 21 del 2009) riguardante le "Previsioni di bilancio per l'anno 2010 e per il triennio 2010 – 2012. Budget per l'anno 2010". Tale programmazione della spesa ricade direttamente sulle cinque missioni e sui quindici programmi nei quali è ripartita l'attività del Dicastero.

Nella nota preliminare 2010, sono state individuate 3 priorità politiche (rispetto alle 12 del precedente anno) che corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella direttiva 2010. Le priorità politiche sono declinate in 68 obiettivi (concernenti 24 aree d'intervento), di cui 42 sono relativi alla missione 21 distinti in obiettivi strategici (16) e strutturali (26). Gli stanziamenti assegnati per il perseguimento degli obiettivi della missione sono pari a 1.358.438 migliaia di euro, equivalenti al 79,42 per cento degli stanziamenti complessivi (1.710.407 migliaia di euro). Analizzando la ripartizione delle risorse stanziare per obiettivi si rileva che il 42 per cento è destinato ad obiettivi strutturali annuali (24), il 35 per cento ad obiettivi strategici annuali (9), il 16 per cento ad obiettivi strutturali pluriennali (2), mentre la parte residua (7 per cento) ad obiettivi strategici pluriennali (7).

#### *La Direttiva generale*

La Direttiva generale per l'anno 2010 è stata predisposta dall'ex SECIN in collaborazione con l'Ufficio di Gabinetto.<sup>3</sup> A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si è stabilito, nell'incontro del 27 gennaio 2010 con la neo istituita Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche e in attesa di più specifiche linee guida, di seguire in linea di massima le indicazioni fornite con la precedente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009, integrate con i seguenti elementi innovativi:

- i principi enunciati nell'art. 4 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- l'approvazione da parte del Parlamento di uno stato di previsione della spesa triennale 2010-2012, accanto allo stato di previsione annuale 2010;
- il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 comportanti modifiche al d.P.R. n. 233 del 2007.

Con d.m. 12 gennaio 2010, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c) e dell'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono state assegnate ai C.d.R. risorse finanziarie per un importo complessivo pari a euro 1.710.407.803,00.

Con il decreto legge 1° gennaio 2010, n. 1 recante "Disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo ecc." è stata disposta una riduzione delle dotazioni finanziarie pari a euro 5.324.034,00. Pertanto, le risorse disponibili per il conseguimento delle priorità politiche prefissate con atto di indirizzo del 13 maggio 2009 e per la realizzazione delle attività rientranti nella sfera delle missioni istituzionali, ammontavano, all'atto dell'adozione delle Direttive, a euro 1.705.083.769,00. I residui a legge di bilancio ammontano a euro 298.024.655,00.

Permangono le criticità già rappresentate dall'ex SECIN nelle relazioni precedenti<sup>4</sup>. Gli

<sup>3</sup> La Direttiva generale per l'anno 2010, è stata emanata in data 23 febbraio 2010 e registrata dalla Corte dei Conti il 28 aprile 2010.

<sup>4</sup> L'Amministrazione, pur conoscendo il numero totale delle risorse umane presenti nel Ministero e la sua distribuzione per regione geografica, non è stata in grado di definirne il numero assegnato a ciascun C.D.R. (centro e periferia). Resta, in alcuni casi, la dipendenza funzionale di un medesimo ufficio periferico da più C.D.R.. Conseguentemente la spesa per il personale è imputata nel bilancio di previsione ai vari C.D.R. secondo criteri non ben definiti, che sembrano prescindere dall'ambito specifico delle rispettive competenze. Gli stanziamenti pertinenti sono, peraltro, affidati in gestione unificata alla Direzione generale per l'Organizzazione.

stanziamenti relativi alle spese per investimento sono imputate alla Direzione generale per il bilancio. Ai singoli C.d.R. restano, invece, affidate in gestione diretta esclusivamente le spese di parte corrente e, cioè, spese per acquisizione di beni e servizi e per il funzionamento della sede centrale e delle sedi dipendenti. Il Servizio di controllo interno ha segnalato più volte, anche alla luce del nuovo regolamento di riorganizzazione d.P.R. n. 91 del 2009 e degli adempimenti per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa ed individuale previsti dal citato d.lgs. n. 150 del 2009, la necessità che fosse definita la dipendenza funzionale e/o gerarchica delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici.

In ordine agli assetti istituzionali, va ricordato che le predette Direzioni regionali costituiscono centri di costo dell'Amministrazione e, come tali, dipendono da uno o più Centri di Responsabilità. Il problema, che si ripercuote anche per l'individuazione degli obiettivi contenuti nella Direttiva generale per l'anno 2011 e nel Piano della performance 2011-2013, è stato risolto, in via transitoria, con l'individuazione di obiettivi trasversali coordinati dal Segretario generale.

Al momento l'OIV ha avviato l'analisi dello stato di attuazione finale della direttiva generale 2010 ai fini della predisposizione del Rapporto di performance 2010.

#### *Il Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione*

A seguito della riorganizzazione del Ministero (d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91), il Collegio di Direzione del SECIN è stato trasformato, a decorrere dal 1° agosto 2009, in organo monocratico. L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV) è stato istituito con d.m. 28 aprile 2010 a seguito della delibera n. 33 del 15 aprile 2010 della CIVIT che ha espresso parere favorevole per la nomina del Direttore dell'Organismo Indipendente di Valutazione, individuato dall'Amministrazione in un dirigente di prima fascia dei ruoli del MiBAC.

Contestualmente alla costituzione dell'OIV è stata costituita la Struttura tecnica permanente per la misurazione della performance prevista dall'art. 14, comma 9, del d.lgs. n. 150 del 2009. Al momento la Struttura tecnica permanente risulta carente di unità addette in quanto deve fare riferimento ad una situazione preesistente aggravata dalla notevole attribuzione di nuovi compiti assegnati all'OIV e alle pressanti scadenze imposte dal d.lgs. n. 150 del 2009.

In questa prima fase di avvio l'OIV ha svolto i seguenti adempimenti:

- nel rispetto delle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 150 del 2009, ha predisposto il sistema di misurazione e valutazione della performance sia per il personale con qualifica dirigenziale, sia per il personale inquadrato nelle aree funzionali;
- portato a compimento il ciclo di programmazione e controllo strategico per l'anno 2009, curando le attività di impulso e coordinamento dei C.d.R. necessarie per l'attuazione della circ. 16 del 2010 concernente le modalità operative per il rendiconto dell'esercizio finanziario 2009 e avviando contestualmente la predisposizione del Rapporto di performance 2009 mediante l'acquisizione dei rapporti finali di monitoraggio e verifica dell'attuazione, sia in via legislativa che amministrativa, della Direttiva generale per l'anno 2009 ;
- proseguito l'attività relativa al ciclo integrato di pianificazione strategica e finanziaria per il 2010 curando il primo monitoraggio per la verifica dei risultati connessi alla Direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2010;
- avviato il ciclo di gestione per la performance 2011-2013 predisponendo lo schema dell'Atto di Indirizzo 2011-2013, che aggiorna l'Atto di Indirizzo per il 2010 in coerenza con gli atti normativi intervenuti e curando i primi contatti con la neo istituita Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità nelle pubbliche amministrazioni (CiVIT) di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Le iniziative più rilevanti sono state:

- la costituzione della nuova AOO (Area Organizzativa Omogenea) ai fini dell'utilizzo del Protocollo Informatico (ESPI) in uso presso il MiBAC.
- la costituzione dell'OIV in centro di costo del C.d.R. Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione del Ministro e all'adempimento dei connessi compiti;

- l'applicazione del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante "Codice in materia dei dati personali". Con d.m. 4 agosto 2010 il Direttore dell'OIV è stato designato quale responsabile del trattamento dati personali trattati nell'ambito dell'OIV e della Struttura tecnica permanente della performance.

L'OIV ha supportato, altresì, metodologicamente l'Amministrazione nell'applicazione dei principi del d.lgs. n. 150 del 2009 e ha fornito collaborazione all'organo di indirizzo politico-amministrativo nelle attività previste dall'art. 15 del medesimo decreto, predisponendo una proposta di Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2011-2013 da condividere con l'Amministrazione, il Codice Etico in adesione al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, già adottato dal Dipartimento della funzione pubblica e programmando un'attività di monitoraggio periodico del sito dell'amministrazione.

#### *Il Piano della performance*

La predisposizione del Piano della *performance* 2011-2013 è stata avviata con la costituzione, su impulso dell'OIV, di apposito Gruppo di lavoro coordinato dal Segretariato generale<sup>5</sup>.

Le aree strategiche individuate dal piano sono risultate in linea con le priorità politiche indicate nell'Atto di indirizzo del 13 aprile 2010 e nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2011. Nel corso del corrente anno, il Piano è stato approvato e pubblicato secondo quanto stabilito dall'art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2009.

#### **4. Assetti organizzativi**

##### *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa*

L'organizzazione attuale del Ministero è quella ridisegnata dal d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, che ha modificato il d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233. In poco più di nove anni sono intervenute quattro riforme, che hanno modificato il numero, la denominazione e le competenze delle strutture centrali (direzioni generali), individuando gli organi di coordinamento ora nei dipartimenti, ora nella figura unica del Segretario generale. A queste strutture si aggiungono quelle periferiche dell'Amministrazione, che sono le direzioni regionali, le soprintendenze per i beni archeologici e il paesaggio, per i beni artistici, storici ed etnoantropologici, le soprintendenze archivistiche, gli archivi di Stato, istituiti nei capoluoghi di provincia, e le biblioteche pubbliche statali.

Il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero ha istituito un'apposita Direzione generale preposta alle attività di valorizzazione del patrimonio culturale. Tale Direzione per svolgere la propria attività, oltre che avvalersi degli stanziamenti di bilancio, potrà anche promuovere iniziative per favorire la partecipazione dei soggetti, pubblici e privati, ad accordi e convenzioni di valorizzazione dei beni culturali. Tutti i Centri di Responsabilità sono chiamati, inoltre, a sviluppare e migliorare la capacità organizzativa, progettuale e gestionale dell'amministrazione unitamente alla capacità di spesa degli organi centrali e periferici, in un'ottica di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica. Il Segretariato generale, in accordo con l'Ufficio di Gabinetto, dovrà sviluppare una forte azione di coordinamento tra le strutture dell'Amministrazione.

<sup>5</sup> In prossimità della scadenza prevista dal d.lgs. n. 150 del 2009 di adottare entro il 31 gennaio il Piano della *performance*, l'Organo di indirizzo politico-amministrativo ha, altresì, incaricato il Direttore dell'OIV di coordinare in collaborazione con i Dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità, tutte le azioni necessarie alla corretta e tempestiva predisposizione del Piano della *performance*, ivi compresa la definizione, la verifica e l'assemblaggio delle apposite schede previste nel Sistema di misurazione e valutazione della *performance* emanato con d.m. del 9 dicembre 2010.



## AMMINISTRAZIONE CENTRALE E PERIFERICA

**Amministrazione centrale (Centri di responsabilità\*)**

Segretariato generale  
 Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale  
 Direzione generale per le antichità  
 Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea  
 Direzione generale per la valutazione del patrimonio culturale  
 Direzione generale per gli archivi  
 Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore  
 Direzione generale per il cinema  
 Direzione generale per lo spettacolo dal vivo

\* Un ulteriore Centro di Responsabilità è costituito dall'Ufficio di Gabinetto

| <b>Istituti dotati di autonomia speciale, istituti centrali e nazionali</b>                                   | <b>Numero</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Istituti centrali                                                                                             | 7             |
| Istituti nazionali                                                                                            | 4             |
| Istituti dotati di autonomia speciale                                                                         | 11            |
| <i>Soprintendenze speciali per il patrimonio archeologico</i>                                                 | 2             |
| <i>Soprintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per i poli museali</i> | 4             |
| <i>Istituto superiore per la conservazione e il restauro</i>                                                  | 1             |
| <i>Centro per il libro e la lettura</i>                                                                       | 1             |
| <i>Biblioteche nazionali centrali</i>                                                                         | 2             |
| <i>Archivio centrale dello Stato</i>                                                                          | 1             |
| <b>Uffici periferici</b>                                                                                      | <b>Numero</b> |
| Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici                                                      | 17            |
| Soprintendenze                                                                                                | 72            |
| <i>per i beni archeologici (SBA)</i>                                                                          | 19            |
| <i>per i beni architettonici e paesaggistici (SBAP)</i>                                                       | 25            |
| <i>per i beni storici artistici ed etnoantropologici (SBSE)</i>                                               | 20            |
| <i>miste, per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologico (SBAPSAE)</i>     | 8             |
| Soprintendenze archivistiche (SA)                                                                             | 20            |
| Archivi di stato                                                                                              | 100           |
| Biblioteche pubbliche statali**                                                                               | 44            |

\*\* di cui 11 biblioteche annesse ai monumenti nazionali

Fonte Ministero per i beni e le attività culturali – Segretariato Generale

Attualmente il MiBAC si articola, in dieci Centri di Responsabilità: Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione, Segretariato generale e otto Direzioni generali. Il Segretario generale assicura il coordinamento e l'unità dell'azione amministrativa, coordinando gli uffici di livello dirigenziale generale. L'attività di coordinamento centrale e periferica ha assunto un particolare rilievo nel corso del 2010 sia per i predetti effetti della riorganizzazione del Ministero, a seguito del d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 di modifica del d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, sia in ragione delle complesse problematiche e del rilevante impatto organizzativo connessi all'applicazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Tale funzione è stata accompagnata da un'azione ispettiva che ha riguardato un ampio ventaglio di attività, consentendo di evidenziare situazioni di criticità in particolare nelle attività degli istituti periferici. Queste problematiche sono già state evidenziate anche dalla Corte<sup>6</sup>.

Le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici hanno visto negli ultimi anni ampliare le proprie competenze in materia di tutela: le nuove attribuzioni hanno riguardato, in particolare, alcuni procedimenti precedentemente attribuiti alle Direzioni generali quali, ad esempio le autorizzazioni per gli interventi di demolizione (art. 21, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 42 del 2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio). Le Direzioni regionali del Ministero assicurano, nell'ottica del principio di sussidiarietà, un livello di governo unitario ed adeguato alle diverse finalità di tutela perseguite. La rilevanza della loro attività riguardante le

<sup>6</sup> Delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato - SCCGAS/3/2011/GEST - Indagine sullo stato di manutenzione dei siti archeologici.

politiche culturali sul territorio investe molti ambiti di cooperazione, dalla valorizzazione alla pianificazione paesaggistica con gli enti territoriali.

In alcune aree archeologiche, negli ultimi anni, per far fronte a situazioni di particolare emergenza, è stato applicato l'istituto del commissariamento. I provvedimenti con i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza di alcuni dei più importanti siti nazionali (aree archeologiche di Napoli e Pompei, di Roma e Ostia antica) sono stati adottati per far fronte, con strumenti *extra ordinem*, ad una situazione di forte criticità che da tempo caratterizza i suddetti luoghi, con il serio rischio di una compromissione dell'attività di tutela dell'ingente patrimonio storico-artistico ivi allocato, esposto a gravissimo pericolo di danno, affidata alle competenti strutture ministeriali. Al riguardo, si rappresenta che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 2010 è stata disposta la revoca dello stato di emergenza nell'area archeologica di Pompei e che il Commissario delegato ha presentato la relazione finale sull'attività svolta, in ottemperanza a quanto previsto dall'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3884 del 18 giugno 2010. Inoltre, il Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di grave pericolo in atto nelle aree archeologiche di Roma e di Ostia antica, nominato con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3747 del 12 marzo 2009, è stato prorogato sino al 31 luglio 2011 con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3890 del 29 luglio 2010<sup>7</sup>.

Le nomine dei Commissari delegati, disposte in ossequio alla normativa che disciplina la dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile (in applicazione dell'articolo 5 della legge n. 225/1992), sono state stabilite per quei settori del patrimonio culturale nazionale di eccezionale valenza quali il Teatro San Carlo di Napoli, il Complesso museale degli Uffizi di Firenze, il Nuovo Auditorium di Firenze, il Palazzo monumentale di Brera ed il Museo Nazionale di Reggio Calabria e finalizzate alle iniziative da porre in essere per lo svolgimento del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. La loro durata è limitata alla fine del grande evento. In tutti i casi in cui si è fatto ricorso alla figura del Commissario delegato, le attività di tutela sono comunque rimaste in capo alle preposte autorità ministeriali che hanno, quindi, utilmente mantenuto l'esercizio delle loro competenze, integrando, in qualche caso, le iniziative dei Commissari.

Al 31 dicembre 2010, prestavano servizio nel Ministero le unità di personale sotto specificate:

- 14 dirigenti di prima fascia, 11 dirigenti di seconda fascia con incarico di funzione dirigenziale di livello generale, 2 unità con incarico di funzione dirigenziale di livello generale ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 165 del 2001 e successive modificazioni e 2 dirigenti di seconda fascia con l'incarico di consulenza, studio e ricerca conferito, al di fuori della dotazione organica dei dirigenti di 1<sup>a</sup> fascia, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3 e successive modificazioni;
- 161 dirigenti di 2<sup>a</sup> fascia (di cui 11 con incarico di funzione dirigenziale di livello generale), 13 dirigenti con incarico conferito ai sensi dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001;
- 20.270 unità personale non dirigenziale.

A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 2, comma 8-*septies*, del decreto legge n. 194 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25 è stato rimosso il blocco delle assunzioni, introdotto dall'articolo 17, comma 7, del decreto legge, n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009. L'Amministrazione ha, quindi,

<sup>7</sup> In merito al Commissariamento dell'area archeologica di Pompei la Sezione di controllo preventivo di legittimità di questa Corte (delibera n. 16 del 2010), dopo aver premesso che la competenza del Presidente del Consiglio dei ministri (e per esso del Dipartimento della protezione civile), ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 4 del decreto legge n. 343 del 2001, si estende esclusivamente alle attività "finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio", ha peraltro ritenuto che, nella fattispecie, pur essendo emerse indubbie criticità, "i presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza fossero sostanzialmente assenti".

potuto provvedere nel corso del 2010 all'assunzione di 12 dirigenti tra amministrativi e tecnici e di ulteriori 500 unità (100 funzionari III Area e 400 appartenenti alla II Area). Sebbene nel corso dell'anno siano intervenute nuove assunzioni di personale sia amministrativo che tecnico l'Amministrazione ha più volte lamentato la continua carenza rispetto alla dotazione organica prevista. Tale situazione è secondo il Ministero fonte di forti criticità in particolare per le strutture periferiche ove, venendo a mancare figure tecniche specifiche, si rende difficile assicurare la continuità delle funzioni di tutela previste dalla legislazione.

Presso il Ministero presta altresì servizio un contingente di personale assegnato al Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale - che risponde funzionalmente al Ministro - per complessive 278 unità.

L'art. 7, comma 20, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" convertito, con modificazioni nella legge n. 122/2010 a fini di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, ha disposto la soppressione di determinati enti, con lo scopo di conseguire risparmi di spesa relativi al costo degli organi e degli incarichi dei responsabili operativi dell'attività degli enti soppressi. Tra tali enti è stato ricompreso anche l'Ente Teatrale Italiano (ETI), la cui soppressione, per le suddette finalità e con gli effetti sopra enunciati, ha avuto pertanto decorrenza dal 31 maggio 2010<sup>8</sup>. Il citato comma ha disposto il trasferimento presso il Ministero dei compiti, delle attribuzioni e delle risorse strumentali del soppresso ETI, nonché del relativo personale a tempo indeterminato, con il conseguente inquadramento presso questa Amministrazione. Il Ministero ha, pertanto, provveduto all'avvio delle attività necessarie per la definizione delle operazioni di inquadramento giuridico ed economico nei ruoli del Ministero del personale a tempo indeterminato nonché alla ricognizione delle risorse strumentali e finanziarie<sup>9</sup>.

Al fine di garantire la continuità della gestione amministrativa e l'esercizio dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso ETI sono state adottate, per il tramite della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo, anche mediante atti di delega, le determinazioni necessarie impartendo direttive. Tali atti hanno riguardato la continuità della gestione amministrativa nonché l'esercizio ordinario dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso Ente. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 luglio 2010 sono stati istituiti, nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali, per l'anno 2010, appositi capitoli, al fine di far confluire nel bilancio statale le risorse finanziarie previste nel bilancio dello Stato alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010, per le esigenze di funzionamento del soppresso ETI e le eventuali contribuzioni a carico degli utenti dei servizi per le attività rese dal medesimo Ente.

Con decreto direttoriale del 31 marzo 2011 il Ministero ha concluso, ai sensi dell'articolo 9, comma 25, del DL n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, il procedimento di inquadramento nei ruoli del Ministero di n. 84 unità lavorative (già comandate presso il MiBAC), appartenenti a diversi profili e fasce retributive, provenienti dal soppresso Ente Teatrale Italiano.

<sup>8</sup> 24 unità lavorative amministrative (2 dirigenti, 16 funzionari e 6 esecutivi) e 120 unità lavorative tecniche (appartenenti a diversi profili professionali quali custodi, cassieri, elettricisti, macchinisti teatrali, maschere di sala, addetti di palcoscenico, direttori di teatro, ecc.).

<sup>9</sup> Al fine di procedere con l'inquadramento nei ruoli del Ministero del personale a tempo indeterminato in servizio presso il soppresso ETI è stato istituito un Gruppo di lavoro con il compito di predisporre la prescritta tabella di corrispondenza tra i profili professionali di provenienza dei predetti dipendenti e quelli di confluenza in relazione ai profili professionali del Ministero.

#### 4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009

L'operatività del d.lgs. n. 150 del 2009 non ha messo in evidenza particolari problematiche applicative generali se non per la parte che riguarda la contrattazione integrativa e che fa riferimento ai commi 1 e 2 dell'articolo 65 del medesimo. La disposizione prevede che i contratti integrativi vigenti alla data del 15.11.2009 e non adeguati alla nuova ripartizione di competenza fra fonte unilaterale e fonte collettiva, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III in materia di merito e premi, cessino la loro efficacia e non siano più applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2011<sup>10</sup>.

Anche in materia di organizzazione del lavoro, l'Amministrazione ha rappresentato che sono emerse criticità in relazione ai rapporti con le OO.SS. espresse sul contenuto della disposizione che attribuisce al dirigente il potere di assumere in via esclusiva - solo previa informativa ai sindacati - le determinazioni inerenti all'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione del personale (articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, novellato dal d.lgs. n. 150 del 2009), sul contenuto della disposizione che sancisce il divieto di distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza di verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del decreto n. 150/2009 (articolo 18, comma 2)<sup>11</sup>.

Con riferimento, poi, a quanto disposto dall'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009 (Criteri per la differenziazione delle valutazioni), fermo restando che ai sensi dell'Intesa tra Governo e Organizzazioni sindacali del 4 febbraio 2011 per l'applicazione dell'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 150 del 2009 potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 61 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008 (c.d. dividendo dell'efficienza), sono attualmente allo studio ipotesi di accordo per la determinazione delle previste fasce di merito ovvero dei differenti livelli di performance in cui ripartire il personale sia dirigenziale che non dirigenziale.

#### 4.3. Innovazione tecnologica

L'anno 2010 ha visto la messa in esercizio del Sistema di Controllo di gestione in una prima fase orientato all'operatività sull'anagrafica del personale che tenesse conto di tutte le allocazioni effettive delle risorse per centro di costo di appartenenza e di assegnazione. La fase progettuale è stata accompagnata da sessioni formative avvenute nel mese di marzo 2010 in tre sessioni formative per gli Istituti del Lazio, le Direzioni regionali e le Direzioni generali. Successivamente è stata erogata una giornata formativa, in *video - conference*, per gli Istituti individuati come utenti su tutto il territorio nazionale. Dopo questa prima fase, il progetto ha interessato la costruzione del modello e l'individuazione delle attività e dei prodotti. Pertanto è stata condotta un'indagine puntuale per definire le attività ed i prodotti caratteristici dell'Amministrazione; tale analisi è consistita in un lavoro sistematico di confronto con gli uffici interessati. Tutti i dati sono stati inseriti nel sistema e si è proceduto alla raccolta di indicatori riferiti ai medesimi oggetti in modo da poter sviluppare analisi mirate in particolare per la costruzione del *budget*. Questo sistema è stato in grado di fornire indicazioni in merito al ciclo di valutazione delle *performance*, di cui il controllo di gestione è parte integrante per fornitura della strumentazione necessaria al monitoraggio della *performance* (art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 150 del 2009).

La Direzione Generale per gli Archivi ha affrontato il problema della presenza di una moltitudine di sistemi archivistici informatici sia nazionali che locali, disallineati tra loro, attraverso la realizzazione di un Sistema informativo archivistico unificato, denominato appunto Sistema Archivistico Nazionale. Si tratta di uno strumento che dovrebbe consentire l'accesso

<sup>10</sup> In ordine al contratto collettivo integrativo del Ministero, sottoscritto nell'ottobre 2009, l'Amministrazione ha riferito che lo stesso non risulta adeguato alle disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2009 e dovrebbe considerarsi inefficace a decorrere dal 1° gennaio 2011. Tale orientamento non è condiviso dalle Organizzazioni sindacali interne che lo ritengono, in mancanza di stipula del nuovo CCNL ancora valido ed efficace.

<sup>11</sup> Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* è stato adottato con atto formale del Ministro (d.m. del 9 dicembre 2010) ed è operativo a decorrere dal 1 gennaio 2011.



comune ai diversi sistemi di descrizione del patrimonio archivistico realizzati dal Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione generale per gli Archivi (Guida generale degli Archivi di Stato, Sistema Informativo Archivi di Stato - SIAS, Sistema Informativo Unificato Soprintendenze Archivistiche - SIUSA), all'Archivio storico multimediale del Mediterraneo, realizzato dall'Archivio di Stato di Catania, e a quelli realizzati dagli Istituti archivistici periferici, da Regioni, istituzioni culturali e altri soggetti. Ciò al fine di garantire ai vari utenti (ricercatori, università, ecc.) percorsi di ricerca unitari, facilmente accessibili e di immediato interesse.

Attraverso la stipula di specifica convenzione tra il Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione generale per gli archivi, la Commissione cultura di Confindustria e Museimpresa è stata realizzata una "Rete degli archivi d'impresa". La Rete si propone di tutelare e valorizzare gli archivi d'impresa presenti nelle diverse realtà territoriali, attivando forme di collaborazione tra settore pubblico (Stato, Regioni, Enti locali) e settore privato (Fondazioni e Istituzioni culturali). Sempre nel corso del 2010, la Direzione generale per il cinema ha realizzato la prima fase del progetto Cinema *on line* che si propone di mettere a disposizione degli utenti: imprese di produzione, distributori, esercenti, enti impegnati nella promozione delle attività cinematografiche, di accedere alle procedure di richiesta di contributi e servizi, utilizzando specifici applicativi su piattaforma *web*.

## 5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

### 5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Nell'esame complessivo della gestione finanziaria del 2010, occorre preliminarmente evidenziare la progressiva riduzione nel corso degli anni delle risorse destinate al Ministero ed in particolare alla tutela, come evidenziato nelle tavole sottostanti.

(valori assoluti)

| Annualità | Totale generale della spesa dello stato | Stato di previsione della spesa | % sul bilancio dello stato | Consuntivo    |
|-----------|-----------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------|
| 2000      | 534.301.220.904                         | 2.102.267.762                   | 0,39                       | 2.398.719.341 |
| 2001      | 609.217.564.699                         | 2.240.982.404                   | 0,37                       | 2.707.783.742 |
| 2002      | 609.225.460.106                         | 2.114.531.106                   | 0,35                       | 2.478.989.157 |
| 2003      | 669.985.602.301                         | 2.116.173.301                   | 0,32                       | 2.583.527.910 |
| 2004      | 654.485.846.000                         | 2.196.711.000                   | 0,34                       | 2.405.206.549 |
| 2005      | 645.360.867.507                         | 2.200.625.507                   | 0,34                       | 2.408.291.149 |
| 2006      | 651.341.048.752                         | 1.859.838.752                   | 0,29                       | 2.226.883.335 |
| 2007      | 683.826.580.163                         | 1.987.001.163                   | 0,29                       | 2.230.275.797 |
| 2008      | 730.838.103.020                         | 2.037.446.020                   | 0,28                       | 2.116.328.608 |
| 2009      | 752.593.326.137                         | 1.718.595.000                   | 0,23                       | 1.937.309.228 |
| 2010      | 801.798.067.118                         | 1.710.407.803                   | 0,21                       | 1.795.542.455 |
| 2011      | 742.579.022.571                         | 1.425.036.650                   | 0,19                       |               |

Fonte: MiBAC

### RIDUZIONE DELLE RISORSE DESTINATE AL MINISTERO

| Esercizio | Stanziamento iniziale di competenza | Stanziamento definitivo di competenza | % su anno prec. | % su anno 2007 |
|-----------|-------------------------------------|---------------------------------------|-----------------|----------------|
| 2007      | 1.987.001.163,00                    | 2.230.275.797,00                      | -               | -              |
| 2008      | 2.037.446.020,00                    | 2.116.328.608,00                      | -5,11           | -5,11          |
| 2009      | 1.718.595.044,00                    | 1.937.309.228,00                      | -8,46           | -13,14         |
| 2010      | 1.710.407.803,00                    | 1.795.542.455,98                      | -7,32           | -19,49         |
| 2011      | 1.425.036.650,00                    | (*)1.467.877.004,00                   | -18,25          | -34,18         |

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

(\*) Valore in corso di esercizio 2011 aggiornato al 30 maggio 2011

Dall'esame dei dati relativi agli stanziamenti di competenza si evidenzia che nel corso degli ultimi cinque anni (2007-2011) la disponibilità finanziaria del Ministero ha registrato una contrazione del 34,18 per cento (dato calcolato sullo stanziamento definitivo) con una riduzione del 19,5 per cento per l'anno 2010 (-434 milioni di euro in 4 anni).

Per quanto riguarda, in particolare, il 2010, si riporta di seguito l'elenco dei

provvedimenti normativi che hanno apportato “tagli” al bilancio del Ministero con le relative riduzioni.

PROVVEDIMENTI NORMATIVI E RELATIVI TAGLI ESERCIZIO FINANZIARIO 2010

|                                                                                     | (valori assoluti) |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Riassegnazioni all'entrata (art. 2, commi 615-617 L.F. 2008)                        | 53.273.225,00     |
| Decreto ICI (D.L. 93/2008)                                                          | 91.609.000,00     |
| DL 61/2008 (Protezione civile)                                                      | 13.287.000,00     |
| DL 112/2008 convertito nella L. 133/2008                                            | 251.310.233,73    |
| DL 154/2008 (sanità) convertito nella L. 189/2008                                   | 677.480,00        |
| DL 180/2008 (università e ricerca) convertito nella L. 1/2009                       | 2.185.047,00      |
| L. 15/2009 “Brunetta II” – (Tab. C finanz.)                                         | 150.084,00        |
| DL 194/2009 (proroga termini) convertito nella L. 25/2010                           | 300.170,00        |
| DL N.1 del 1/1/2010 convertito in L.30/2010 (missioni di pace)                      | 5.324.034,00      |
| Decreto legge 78 del 2010 (manovra-istituti culturali) convertito nella L. 122/2010 | 13.234.726,00     |
| Decreto legge 125 del 2010 (trasporti e materia finanziaria)                        | 4.365.000,00      |
|                                                                                     | 435.715.999,73    |

DATI DI CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO DI GESTIONE 2010

| Valori di Bilancio                     | Valori assoluti  | Indicatori finanziari                   | %     |
|----------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|-------|
| Residui definitivi iniziali            | 396.401.477,62   | Impegni Totali/Massa Impegnabile        | 92,15 |
| Stanziamiento iniziale di competenza   | 1.710.407.803,00 | Impegni Comp/Stanz Def Com              | 92,07 |
| Stanziamiento definitivo di competenza | 1.795.542.455,98 | Autorizz di Cassa/Massa Spendibile      | 90,02 |
| Massa Impegnabile                      | 1.841.042.956,10 | Pagamenti Totali/Massa Spendibile       | 77,71 |
| Impegni Totali                         | 1.696.445.713,28 | Pagamenti Comp/Stanziamiento Definitivo | 83,53 |
| Stanziamiento definitivo di cassa      | 1.973.216.140,98 | Residui finali/Residui iniziali         | 0,68  |
| Massa Spendibile                       | 2.191.943.933,60 | Residui Stanz Tot/ Residui Tot          | 12,39 |
| Pagato totale                          | 1.703.304.638,63 | Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp     | 19,55 |
| Residui Finali Totali                  | 399.090.748,67   | Velocità Gestione della Spesa           | 90,73 |
| Economie/Maggiori spese comp           | 42.905.364,48    | Velocità Smaltimento Residui            | 51,32 |
| Economie/Maggiori spese res            | 46.643.181,82    |                                         |       |

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Gli elementi acquisiti evidenziano una sostanziale incapacità a spendere da attribuire in parte a carenze organiche e funzionali delle strutture, in parte ad un'inattività sostanziale, che ha prodotto un particolare effetto negativo sulla gestione dei Fondi europei. La carenza nell'utilizzazione delle risorse nazionali a disposizione è stata di recente evidenziata nella circolare ministeriale n. 36 del 4 febbraio 2011 nella quale sono stati sollecitati i dirigenti ad impiegare almeno il 5 per cento in più rispetto al 2010 (anno nel quale risulta essere stato speso solo il 45 per cento dell'intero stanziamento).

Come già detto, l'esercizio 2010 si caratterizza per una sensibile contrazione degli stanziamenti totali rispetto a quelli effettuati in sede di bilancio 2009. La previsione iniziale di competenza Ministero, pari a euro 1.710.407.803,00, è risultata in chiusura d'esercizio pari ad euro 1.795.542.455,98 con un incremento di euro 85.134.652,98. Tale incremento è da imputare per euro 20.096.385,98 al Titolo I e per euro 65.038.267,00 al Titolo II. Gli incrementi degli stanziamenti iniziali si sono verificati sia in relazione alle variazioni previste dalla legge di Bilancio, sia in conseguenza dell'entrata in vigore, in corso d'anno, della normativa di settore con particolare riferimento alle seguenti attività: prelevamenti dai fondi delle spese obbligatorie e d'ordine e dal fondo delle spese impreviste (artt. 26, 28, legge n. 196 del 2009); riassegnazione dei residui passivi perenti (art. 27, legge n. 196 del 2009); riassegnazione di entrate (art. 2, comma 617, legge n. 244 del 2007); assegnazione dei fondi dell'8 per mille (art. 47 legge n. 222 del 1985). Altre motivazioni sono legate alle variazioni di bilancio, le quali si sono concretizzate con richieste di integrazione della sola cassa mediante prelevamento dal fondo di riserva di cui all'art. 29 della legge n. 196 del 2009 ed al provvedimento normativo di assestamento di bilancio.

Per quanto riguarda l'analisi dei residui passivi l'importo complessivo al 31 dicembre 2010 ammonta a 400.310.788,62 euro come evidenziato dalla tavola seguente.

(valori assoluti)

| C.d.R.                                                                                                   | Residui al<br>31/12/2009 | Residui al<br>31/12/2010 | Scostamento 2009-<br>2010 | % di<br>scostamento |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------|
| Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione                                                             | 2.278.702,89             | 2.367.243,03             | 88.540,14                 | 3,89                |
| Segretariato generale                                                                                    | 2.444.343,32             | 2.610.226,78             | 165.883,46                | 6,79                |
| Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale | 178.046.217,08*          | 176.972.938,31           | -1.073.278,77             | -0,60               |
| Direzione generale per i gli archivi                                                                     | 16.581.934,14            | 12.802.238,78            | -3.779.695,36             | -22,79              |
| Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore                      | 19.284.649,31            | 13.856.216,73            | -5.428.432,58             | -28,15              |
| Direzione generale per i beni archeologici                                                               | 33.153.626,40            | 25.941.102,61            | -7.212.523,79             | -21,75              |
| Direzione generale per lo spettacolo dal vivo                                                            | 65.987.087,76            | 64.481.694,28            | -1.505.393,48             | -2,28               |
| Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale                                        | -                        | 9.482.476,05             | 9.482.476,05              |                     |
| Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea                | 72.442.841,79**          | 70.504.881,40            | -1.937.960,39             | -2,68               |
| Direzione generale per il cinema                                                                         | 9.801.355,33             | 21.291.770,65            | 11.490.415,32             | 117,23              |
| <b>Totale generale</b>                                                                                   | <b>400.020.758,02</b>    | <b>400.310.788,62</b>    | <b>290.030,60</b>         | <b>0,07</b>         |

\*Nel 2009 distinta in Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione la qualificazione professionale e le relazioni sindacali e Direzione generale per il Bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure.

\*\* Nel 2009 distinta in Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici e Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea.

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

E' importante evidenziare che la maggior parte dei residui passivi accertati deriva da capitoli relativi alla gestione del personale, da capitoli per le spese in conto sospeso e da capitoli di investimento relativi ai lavori con i quali il Ministero esercita l'attività di tutela. Tali residui conseguono da impegni assunti nel corso dell'anno, talvolta anche a chiusura dell'esercizio finanziario, per i quali non si è potuto provvedere ad effettuare accreditamenti ai funzionari delegati in contabilità speciale.

L'esame delle contabilità speciali del Ministero al 31 dicembre 2010 mostra un importo complessivo, relativo al resto effettivo di cassa, pari ad euro 559.207.658,65 che, rispetto ai 661.325.769,83 euro del 2009, evidenzia un decremento pari a euro 102.118.111,18 corrispondente al 15,44 per cento, che testimonia l'impegno dell'Amministrazione nella diminuzione delle medesime, come evidenziato nella tavola sottostante.

#### MIBAC: GIACENZE CONTABILITÀ SPECIALI

| Anni | Saldo iniziale (*) | Totale entrate | Totale uscite | Saldo finale |
|------|--------------------|----------------|---------------|--------------|
| 2002 | 1.010.088,64       | 380.575,77     | 599.446,57    | 791.217,84   |
| 2003 | 791.056,92         | 596.371,59     | 632.325,63    | 755.102,87   |
| 2004 | 755.104,52         | 624.389,62     | 590.757,49    | 788.736,65   |
| 2005 | 788.750,16         | 592.108,77     | 529.856,82    | 851.002,11   |
| 2006 | 851.013,11         | 334.664,62     | 614.853,18    | 570.824,55   |
| 2007 | 570.834,21         | 475.368,18     | 552.358,58    | 493.843,81   |
| 2008 | 493.834,63         | 501.198,29     | 550.814,15    | 444.218,77   |
| 2009 | 444.218,77         | 729.930,82     | 512.823,79    | 661.325,80   |
| 2010 | 661.325,80         | 329.972,10     | 432.090,19    | 559.207,65   |

(\*) Il saldo iniziale non coincide con il saldo di cassa dell'anno precedente perché al netto dei mandati inestinti emessi alla fine dell'anno.

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

Tale decremento rientra tra gli obiettivi assegnati per il 2010 ai Direttori regionali per i beni culturali e paesaggistici, che svolgono la funzione di principale stazione appaltante sul territorio di competenza ai sensi del d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, ai quali è stato attribuito l'obiettivo della riduzione delle giacenze di cassa del 3 per cento. Va, altresì, considerato che le risorse finanziarie accreditate ai funzionari delegati titolari di contabilità speciali,

prevalentemente finalizzate alla realizzazione di lavori pubblici, necessitano dei tempi di realizzazione della progettazione, degli affidamenti con procedure ad evidenza pubblica, di esecuzione e collaudo degli interventi. La difficoltà di procedere ai pagamenti entro l'anno finanziario di provenienza delle risorse stanziato determina, quindi, una costante giacenza di disponibilità in termini di cassa, da considerarsi fisiologica. In particolare, l'intervento su un bene culturale, per le caratteristiche dello stesso, può determinare situazioni diverse e non prevedibili per le quali risulta necessario procedere a formulazioni di varianti d'opera con conseguente prolungamento dei tempi di esecuzione.

La competente Direzione generale è stata costantemente impegnata anche nel 2010 nella riduzione dei tempi connessi all'attività istruttoria della programmazione dei lavori pubblici. Al fine di realizzare una più veloce disponibilità delle risorse in contabilità speciale, la programmazione per l'anno 2010 è stata approvata in tempi più ridotti (19 gennaio 2010) e nel corso dell'anno 2010 è stata già avviata la procedura per l'istruttoria della programmazione relativa all'anno 2011. Per quanto riguarda la programmazione dei "fondi lotto", l'avvio della procedura, effettuato nel corso dell'anno 2010, ha consentito l'adozione del piano di spesa entro il 30 dicembre.

In attuazione dell'art. 60, comma 3, del DL n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, si è fatto ricorso alla rimodulazione tra le dotazioni finanziarie di diversi programmi, soprattutto per incrementare i capitoli di bilancio relativi alla programmazione finanziata con i fondi derivanti dal gioco del lotto e per incrementare le disponibilità per fronteggiare le spese di funzionamento, intervenendo sulla unità previsionale di base "Interventi".

Le limitazioni poste ad eventuali incrementi degli stanziamenti e i vari provvedimenti orientati a limitare la spesa anche per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica disposti con la legge finanziaria 2010, hanno contribuito al raggiungimento dei suddetti obiettivi, pur determinando alcune criticità rilevabili soprattutto con riferimento alla gestione delle spese di funzionamento degli uffici dell'articolazione periferica del Ministero (Soprintendenze, Biblioteche, Archivi, Musei ed Istituti centrali).

Sempre nel corso del 2010, le strutture centrali del MiBAC hanno fatto ricorso al pagamento in conto sospeso con particolare riferimento a capitoli inerenti a "Spese per interessi legali, ecc." per un importo complessivo pari ad 3.808.415,83 euro. Non risultano provvedimenti di riconoscimento di debito proposti dall'Amministrazione nel corso del 2010, ad eccezione di quelli riguardanti le occupazioni extra-contrattuali derivanti dal mancato rinnovo di contratti di locazione, cui si fa ricorso in considerazione della peculiare articolazione periferica del MiBAC. Per quanto concerne le posizioni debitorie permane una situazione di esposizione dell'Amministrazione in ordine agli ordinativi emessi su ordini di accreditamento, pagati dalle Tesorerie provinciali e ancora scritturati in conto sospeso, relativi a esercizi pregressi. In materia di sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia, in attuazione dell'art. 2, comma 250, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 con apposito decreto del MEF è stato istituito, tra gli oneri comuni di parte corrente, il capitolo 2453 "Somma per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso" con la dotazione di competenza per l'anno 2010 di 23.427.229,00 euro.

Riguardo alle variazioni di bilancio intervenute nel corso dell'esercizio si riporta, di seguito, un quadro riassuntivo distinto tra quelle adottate in via amministrativa e quelle derivanti dal provvedimento di assestamento e per macroaggregati.