

Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

1. Considerazioni di sintesi: *1.1. Quadro programmatico; 1.1.1. Dati finanziari e gestionali. 1.2. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.01). 1.3. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.02). 1.3.1. Spettacolo dal vivo. 1.3.2. Cinema. 1.4. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.05). 1.5. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici (21.06). 1.5.1. Antichità. 1.5.2. Interventi per il sisma in Abruzzo. 1.6. Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici (21.07). 1.6.1. Paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanee. 1.7. Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee (21.08). 1.7.1. Paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanee. 1.8. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici (21.09). 1.8.1. Archivi. 1.9. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria (21.10). 1.9.1 Biblioteche, istituti culturali e diritto d'autore. 1.10. Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali e livello territoriale (21.11). 1.11. Valorizzazione del patrimonio culturale.*

Allegato.

1. Considerazioni di sintesi.

Come è stato osservato nel paragrafo concernente i profili organizzativi del Ministero per i beni e le attività culturali, una delle novità di rilievo del 2009 è stata l'istituzione della nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale. Con riferimento al ciclo di programmazione e controllo si osserva che non è stato emanato in corso d'anno, da parte dell'organo di Direzione politica, alcun atto di indirizzo integrativo della direttiva annuale per l'azione amministrativa. La nuova Direzione generale si è trovata, quindi, ad operare nel quadro degli obiettivi che erano stati posti ai titolari dei precedenti Centri di Responsabilità (CdR) con la direttiva annuale. Da ciò consegue che l'attività di controllo strategico è risultata affaticata dal mutato quadro organizzativo e dalle difficoltà di raccordo tra obiettivi, risultati e CdR.

Un ulteriore aspetto che ha influito sul sistema di programmazione e controllo, con riferimento al sistema di classificazione per missioni e programmi, è stato quello del ricorso alle gestioni commissariali. Tali gestioni si pongono come eccezione al sistema ordinario della riconduzione dei risultati ai CdR cui è attribuito il compito di amministrare le risorse iscritte nei singoli programmi. Il fenomeno, presente non solo nell'ambito della missione 21, fa emergere la necessità di riflessioni e approfondimenti nella sede applicativa dell'articolo 21 della nuova legge di contabilità 31 dicembre 2009, n. 196, nella parte in cui prevede una corrispondenza tra CdR e programmi e non prende in considerazione, invece, le gestioni affidate a commissari.

Con riferimento ai risultati dell'attività amministrativa svolta nell'ambito della missione va segnalato l'impegno profuso dall'Amministrazione a seguito del terremoto in Abruzzo; di particolare rilievo è stata la collaborazione con la protezione civile per la messa in sicurezza dei beni culturali danneggiati dal sisma, nonché per le attività di restauro poste in essere nelle fasi iniziali di intervento.

Degna di nota è anche la recentissima apertura del Museo nazionale delle arti del XXI secolo (MAXXI), opera di spicco per la valorizzazione dell'architettura moderna in Italia.

Si deve, infine, positivamente evidenziare l'avvenuta attivazione del controllo di gestione.

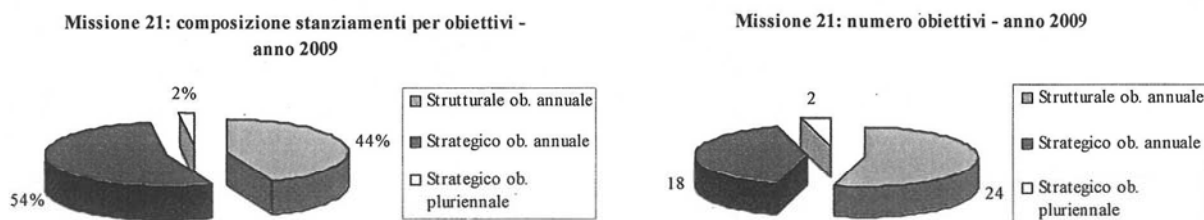
1.1. Quadro programmatico.

La missione 21, "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" costituisce l'85,59 per cento dell'intero stanziamento del Ministero per i beni e le attività culturali. In ciò risiede la ragione della sostanziale corrispondenza tra gli obiettivi strategici riferibili alla missione con quelli relativi all'intero Ministero.

Nella nota preliminare 2009, il Ministero ha individuato 12 priorità politiche (rispetto alle 6 del precedente anno) che corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella direttiva 2009. Le priorità politiche sono declinate in 79 obiettivi, di cui 44 sono relativi alla missione 21 (tavola 1 allegata¹), distinti in obiettivi strategici (20) e strutturali (24). Gli stanziamenti assegnati per il perseguimento degli obiettivi della missione sono pari a 1.495.074 migliaia di euro, equivalenti al 90,17 per cento degli stanziamenti complessivi (1.658.082 migliaia di euro). Analizzando la ripartizione delle risorse stanziare per obiettivi (grafico 1) si rileva che il 54 per cento è destinato ad obiettivi strategici annuali (18), il 44 per cento ad obiettivi strutturali annuali (24), mentre la parte residua (2 per cento) ad obiettivi strategici pluriennali (2).

¹ Le tavole sono allegate alla fine del presente capitolo.

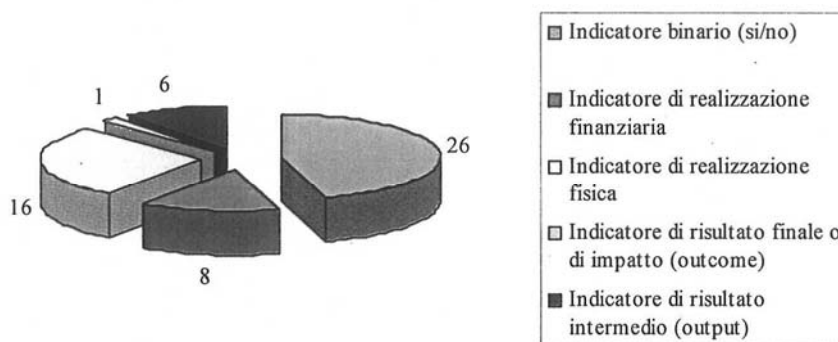
GRAFICO 1



Gli indicatori di misurazione dei risultati per la missione sono 57 (grafico 2), con una prevalenza di quelli di tipo binario (26) rispetto a quelli di natura finanziaria e fisica (24).

GRAFICO 2

Missione 21: tipo indicatori anno 2009



La direttiva 2009, emanata sulla base delle proposte dei titolari dei C.d.R. ed in coerenza con quanto previsto dal Dpef 2010-2013, dalla L.F. 2009 nonché nel rispetto delle linee tracciate dal Governo, ha definito per ogni C.d.R. gli obiettivi strategici da conseguire nell'anno 2009 per realizzare le priorità politiche. Gli obiettivi strategici sono stati declinati in piani di azione.

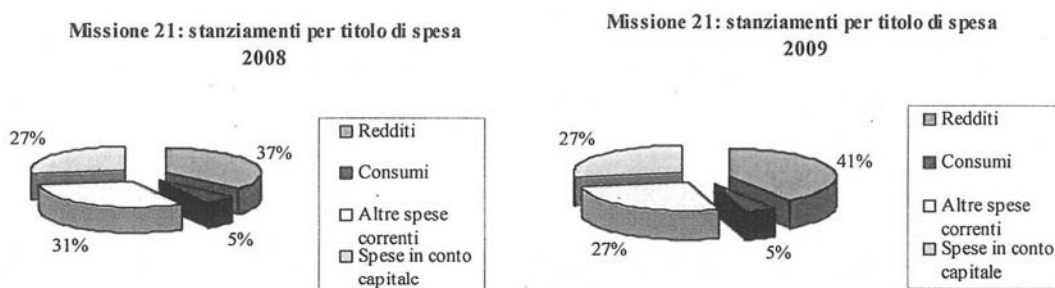
L'Amministrazione riferisce che l'elaborazione della direttiva generale si è svolta in un contesto organizzativo molto complesso, contraddistinto da un processo di riorganizzazione che si è sviluppato in più fasi distribuite nel tempo. E' stato previsto che il perseguimento degli obiettivi pluriennali e degli obiettivi parzialmente raggiunti nel 2008 proseguisse anche nel 2009. L'obiettivo relativo all'avvio del sistema di controllo di gestione (il mancato conseguimento del quale è stato segnalato da questa Corte nelle relazioni sui rendiconti 2007 e 2008), è stato nuovamente proposto dalla Direzione per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali nella direttiva generale 2009.

A seguito del mutato disegno organizzativo intervenuto in corso d'anno (derivante dall'accorpamento di quattro delle precedenti direzioni generali nella Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale, e nella Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea nonché dalla nuova costituzione della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, con competenze in materia di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale), non è stato emanato dall'organo di direzione politica alcun atto di indirizzo integrativo o modificativo di quanto previsto nella direttiva. Ciò ha reso meno significativo il raffronto tra obiettivi e risultati con riferimento ai titolari dei C.d.R..

1.1.1. Dati finanziari e gestionali.

Per l'anno 2009 gli stanziamenti della missione 21 sono stati pari a 1.658.082 migliaia di euro corrispondenti al 85,59 per cento dell'intero Ministero (contro l'84,66 per cento dell'anno precedente). Da un confronto dei dati di stanziamento (tavola 2 allegata) della missione dell'anno 2009 rispetto all'anno precedente (1.791.715 migliaia di euro) si rileva una contrazione del 7,46 per cento delle risorse assegnate (-133.632 migliaia di euro) e un'analoga ripartizione (grafico 3) delle spese correnti (73 per cento) e in conto capitale (27 per cento); nell'ambito delle spese correnti si evidenzia, tuttavia, un aumento (23.905 migliaia di euro) della quota delle spese per la categoria redditi di lavoro dipendente che sale dal 37 per cento (645,63 milioni) al 41 per cento (669,53 milioni) degli stanziamenti.

GRAFICO 3



Nell'ambito della missione vengono perseguite, in termini di obiettivi strategici, alcune delle priorità politiche che sono state programmate dall'Amministrazione nella direttiva 2009; le altre priorità vengono attuate tramite il perseguimento di obiettivi strutturali. A seguito della ristrutturazione operata con il regolamento del d.P.R. n. 233/2007 e nell'ottica di rappresentare le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti è stata attuata, nel corso del 2008, una revisione dei programmi 3 e 4 che ha determinato un'ulteriore articolazione dei programmi della missione 21, con un aumento, a decorrere dal 2009, da cinque a nove².

I programmi che assorbono la maggiore quota di risorse sono i programmi 2, 6 e 7, come evidenziato nel grafico seguente (grafico 4).

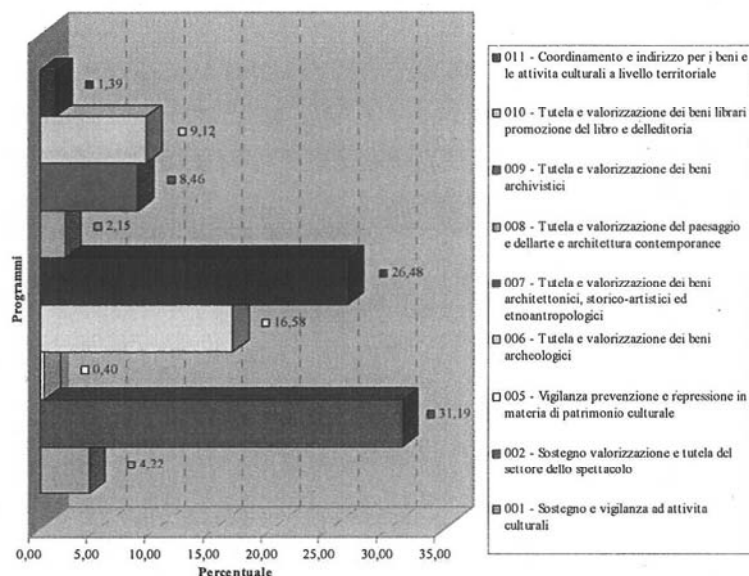
² Il programma 3 "Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici" è stato scisso in tre programmi: Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanea, che meglio corrispondono alle attività svolte dalle direzioni generali.

Il programma 4, "Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria", ha subito un'articolazione in ulteriori due programmi: Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria.

Infine, per consentire l'evidenza dell'attività svolta dalle direzioni regionali, che curano i rapporti con le strutture periferiche, è stato individuato un nuovo programma denominato "Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale".

GRAFICO 4

Missione 21: composizione degli stanziamenti per programmi - anno 2009



Da un confronto dei dati dell'anno 2009 rispetto a quelli del 2008 (tavola 2 allegata), rielaborati per missioni e programmi da queste Sezioni riunite, si rileva che la composizione degli stanziamenti si è modificata in tutti i programmi della missione 21, ad eccezione del programma 4, ora suddiviso nei due programmi 9 e 10. La riduzione delle risorse assegnate alla missione nell'anno 2009 (-7,46 per cento) ha interessato, in modo particolare, il programma 2 "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo" (-20,9 per cento, in valore -136.700 migliaia di euro).

Si riportano di seguito le risorse assegnate ai diversi CdR per la conduzione dei programmi della missione 21 (tavola 3 allegata). Le Direzioni generali che assorbono la quota maggiore di risorse stanziare sono:

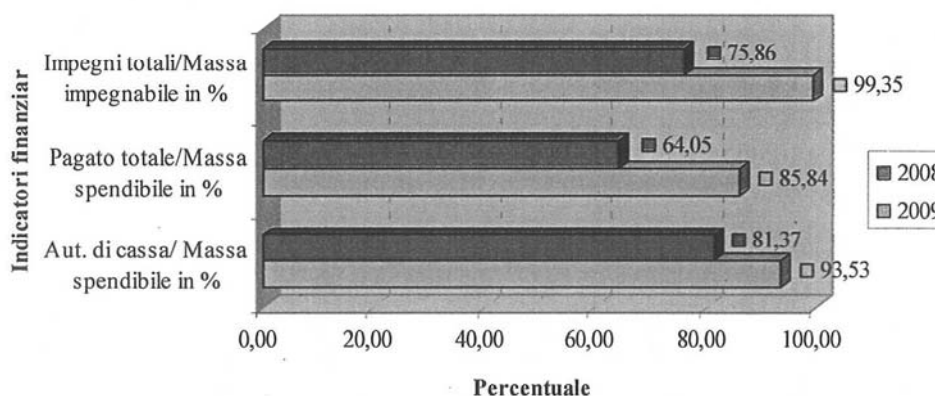
- spettacolo dal vivo (22,61 per cento) per il programma 2;
- beni archeologici (13,82 per cento) per il programma 6;
- beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici (19,22 per cento) per il programma 7.

Dall'ulteriore confronto dei dati finanziari dell'anno 2009 rispetto al 2008 (tavola 4 allegata) si rileva una riduzione della massa impegnabile dell'11,69 per cento (-219.855 migliaia di euro) e della massa spendibile del 16,91 per cento (470.121 migliaia di euro); mentre gli impegni totali e il pagato totale registrano un miglioramento, rispettivamente, del 15,65 per cento (223.296 migliaia di euro) e del 11,37 per cento (202.532 migliaia di euro). Consistenti le riduzioni delle spese in economia del 92,96 per cento (-327.986 migliaia di euro), dei residui totali del 50,92 per cento (-302.486 migliaia di euro).

I principali indicatori finanziari (grafico 5) dimostrano un miglioramento della gestione, in particolare, il rapporto "Pagato totale su Massa spendibile", che dal 64,05 sale all'85,84 per cento.

GRAFICO 5

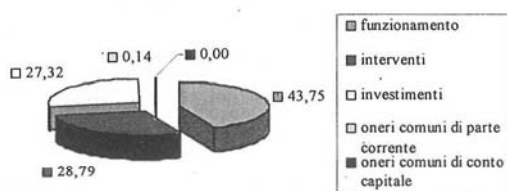
Missione 21: indicatori finanziari 2009-2008



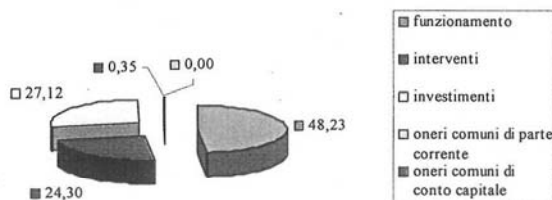
Da un'analisi dei dati relativi agli stanziamenti per macroaggregato di spesa, come evidenziato nel grafico seguente (grafico 6), nell'anno 2009 si rileva un aumento della quota delle spese di funzionamento (48,23 per cento) che viene bilanciata dalla contestuale riduzione delle spese per interventi. Tutte le categorie di spesa subiscono una riduzione di valore ad eccezione delle spese di funzionamento (+15.798 migliaia di euro) e degli oneri comuni di conto capitale (+15.692 migliaia di euro).

GRAFICO 6

Missione 21: composizione degli stanziamenti per macroaggregati anno 2008



Missione 21: composizione degli stanziamenti per macroaggregati anno 2009



Quanto agli stanziamenti per macroaggregati di spesa (tavola 2 e 4 allegate), in particolare i programmi che assorbono le maggiori risorse finanziarie sono il programma 2 (Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo) 31,19 per cento, il programma 6 (Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici) 16,58 per cento, il programma 7 (Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici) 26,48 per cento e il programma 10 (Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria) 9,12 per cento. Al riguardo si evidenzia che:

- le spese di funzionamento sono assorbite dai programmi 6 (13,25 per cento) e dal programma 7 (15,67 per cento), mentre, il programma 10 presenta un'incidenza del 7,31 per cento;
- le spese per interventi, invece, riguardano per la maggior parte il programma 2, e sono pari al 20,47 per cento;
- le spese per investimenti incidono particolarmente sui programmi 2 e 7, rispettivamente per il 9,89 per cento e per il 9,42 per cento;
- gli oneri comuni in conto capitale riguardano prevalentemente il programma 10 (Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria) per lo 0,26 per cento.

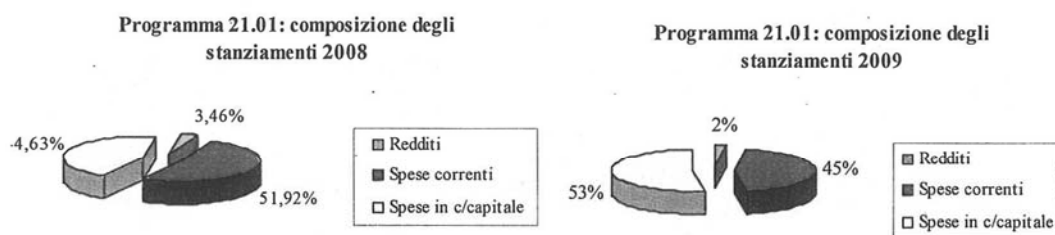
Relativamente all'indicatore finanziario "massa impegnabile/massa spendibile", si rilevano percentuali al di sotto del 60 per cento in corrispondenza del:

- programma 1 "sostegno e vigilanza ad attività culturali" con un rapporto pari al 56,05 per cento;
- programma 8 "tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee" con un rapporto del 47,46 per cento.

1.2. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.01)

L'attività di sostegno e vigilanza di istituzioni culturali, istituzione, sostegno e vigilanza per comitati ed edizioni nazionali incide per il 4,22 per cento (contro il 5,27 per cento dell'anno precedente) sull'intera missione con stanziamenti pari a 70 milioni di euro. Da un confronto con l'anno precedente (grafico 7) emerge nell'anno 2009 una diminuzione degli stanziamenti del 25,86 per cento (-24.438,11 migliaia di euro); la maggiore contrazione si evidenzia nelle spese per redditi da lavoro (-1.766,90 migliaia di euro), nei trasferimenti correnti (-17.868,51 migliaia di euro) e nelle spese in conto capitale (-5.379,72 migliaia di euro).

GRAFICO 7



Le direzioni generali coinvolte nel perseguimento degli obiettivi del programma sono quattro (tavola 3 allegata):

- organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali, con uno stanziamento di risorse pari allo 0,28 per cento del programma;
- bilancio e programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure, con uno stanziamento di risorse pari al 50,25 per cento del programma;
- beni librari, istituti culturali e diritto d'autore, con uno stanziamento di risorse del 48,51 per cento;
- beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con uno stanziamento di risorse dello 0,96 per cento del programma.

1.3. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.02)

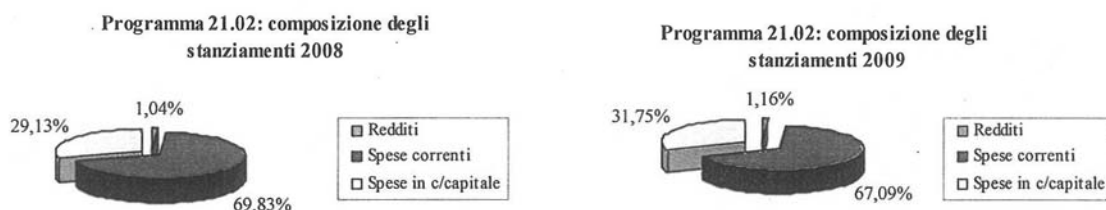
L'attività di incentivazione, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo le cui risorse stanziare incidono per il 31,19 per cento (517 milioni) sulla missione 21, viene svolta da tre Direzioni generali:

- beni librari, istituti culturali e diritto d'autore (che partecipa con un'assegnazione di risorse dello 0,03 per cento);
- spettacolo dal vivo, che assorbe la maggior parte delle risorse stanziare per il programma (pari al 72,49 per cento);
- cinema, che risulta assegnataria del 27,49 per cento degli stanziamenti del programma.

La maggior parte delle risorse del programma è assorbita per il sostegno dello spettacolo dal vivo, attraverso trasferimenti e contributi, destinati principalmente alle fondazioni lirico-sinfoniche³.

Da un confronto con l'anno precedente (grafico 8) si registra una diminuzione del 20,9 per cento (-136.699,73 migliaia di euro) delle risorse stanziati, che ha interessato, in particolare, i consumi intermedi (-15.682,89 migliaia di euro) e le altre tipologie di spese (trasferimenti e contributi), con una pressoché inalterata composizione delle stesse.

GRAFICO 8



Relativamente alle Direzioni generali per lo spettacolo dal vivo e del cinema le principali azioni intraprese per l'attuazione della priorità politica 8 sono: dare nuovo impulso alle politiche di sostegno alla produzione cinematografica; semplificare e migliorare la normativa per il settore dello spettacolo dal vivo anche in collaborazione con le Regioni, con particolare riferimento alle modifiche normative delle fondazioni lirico-sinfoniche; sostenere la creatività giovanile.

1.3.1. Spettacolo dal vivo

La Direzione generale per lo spettacolo dal vivo ha contribuito alla realizzazione del programma attraverso due obiettivi strategici: sostenere lo spettacolo dal vivo; semplificare e migliorare la normativa.

Con riferimento al sostegno allo spettacolo dal vivo, la Direzione generale ha provveduto all'erogazione dei contributi ai beneficiari. Nell'esercizio finanziario 2009, i contributi statali in favore delle attività teatrali, musicali, circensi e coreutiche sono stati assegnati in base alle disposizioni contenute nei decreti ministeriali emanati nel novembre 2007; tali decreti hanno introdotto criteri più selettivi rispetto al passato, tesi a far emergere e premiare la professionalità e la qualità artistica dell'offerta, nonché la validità organizzativa e imprenditoriale e la regolarità gestionale-amministrativa degli organismi sovvenzionati.

L'anno 2009 è stato caratterizzato da una consistente riduzione dello stanziamento del Fondo unico dello spettacolo (FUS), e quindi anche del Fondo destinato allo spettacolo dal vivo⁴. L'applicazione di criteri più selettivi fissati con i decreti ministeriali del 2007 che tendono a far emergere la qualità artistica e tengono in particolare considerazione la regolarità e

³ Al riguardo si deve evidenziare la recente emanazione del DL 30 aprile 2010, n. 64, in materia di spettacolo e attività culturali.

⁴ La L.F. 2008 aveva stanziato in favore del FUS risorse pari a 456.339.084,99 euro per lo stesso anno, ad euro 398.036.000,00 per l'anno 2009.

Il finanziamento per il 2009 è stato ripartito con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 13 febbraio 2009. Con successivo decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 4 settembre 2009, l'Amministrazione ha provveduto ad assegnare al cinema e allo spettacolo dal vivo ulteriori risorse per un totale di euro 60.000.000,00. Tali risorse provengono dal fondo di riserva previsto dall'art. 7-*quiquies*, comma 1, del DL 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge n. 33 del 9 aprile 2009, che dispone l'utilizzo di 60 milioni di euro del Fondo ex art. 7-*quiquies* per l'integrazione del fondo di cui all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 e successive modificazioni; dette risorse sono destinate a interventi urgenti e indifferibili di sostegno dello spettacolo, individuati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali.