

ROSA FRANCAVIGLIA

CRISTINA AGOSTINELLI

CORTE DEI CONTI – SEZIONE CENTRALE CONTROLLO STATO –  
INTERVENTO FINANZIARIO DELLO STATO A FAVORE DEI  
PROPRIETARI DEI BENI CULTURALI NON STATALI -

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle Amministrazioni dello Stato

\* \* \* \* \*

Ufficio di controllo sui Ministeri  
delle infrastrutture e assetto del territorio

Intervento finanziario dello Stato a favore dei proprietari di beni culturali non statali  
(d.lgs. n.490 del 29/10/1999, artt. 41/43)

MAGISTRATO ISTRUTTORE  
Cons. Vincenzo Gambardella

## INDICE

1. Finalità e ambito del controllo.....	1
1.1 Premessa .....	1
1.2 Finalità e ambito dell'indagine.....	2
1.3 L'istruttoria.....	5
2. Il quadro normativo .....	6
3. Il procedimento concessorio .....	9
3.1 La ripartizione delle competenze fra i centri di responsabilità. ....	9
3.2 La concessione dei contributi in conto capitale.....	11
3.3 La concessione dei contributi in conto interessi.....	14
4. I dati finanziari.....	15
5. L'attività di gestione.....	23
5.1 La direzione generale per i beni architettonici ed il paesaggio.....	23
5.1.1 La concessione dei contributi in conto capitale .....	23
5.1.2 La concessione dei contributi in conto interessi .....	34
5.2 La direzione generale per il patrimonio storico, artistico, e demoetnoantropologico .....	35
5.3 La direzione generale per i beni archeologici .....	40
5.4 La direzione generale per gli archivi.....	42
6. Conclusioni .....	47

## 1. Finalità e ambito del controllo

### 1.1 Premessa

Il principio fondamentale in materia di beni culturali è rinvenibile nell'art. 9 della Costituzione, il quale dispone l'appartenenza alla Nazione del patrimonio storico e artistico, da intendersi non come proprietà esclusiva ma come diritto di fruizione dei beni da parte della collettività allo scopo di promuovere lo sviluppo della cultura.

La competenza dello Stato in tema di tutela dei beni culturali è stata di recente riaffermata dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, di modifica al titolo V della Costituzione.

L'art. 148 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, sul "conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni ad agli enti locali", nel classificare le attività di natura pubblica relative ai citati beni, descrive la tutela come "attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere il patrimonio culturale".

Non vi è dubbio che gli interventi di conservazione, oggetto della presente indagine, costituiscono lo strumento essenziale per il perseguimento del fine ultimo della tutela e per consentire la fruizione collettiva dei beni. La conoscenza del patrimonio culturale risulta indispensabile, come funzione prodromica per l'enucleazione delle priorità da perseguire e quindi come presupposto necessario per una programmazione capace di raggiungere risultati ottimali sotto il profilo della efficacia e della economicità.

Si deve tuttavia considerare che la puntuale ricognizione del patrimonio culturale non statale – non iscritto nei registri demaniali – appare al momento molto problematica, a causa della rilevante consistenza di tale patrimonio e della limitatezza dei mezzi finanziari disponibili per il completamento delle indagini avviate.

Del resto, le tematiche sull'argomento e le difficoltà di rilevazione sono già state poste in evidenza da questa Corte nella relazione concernente l'attività diretta alla "catalogazione dei beni culturali", approvata con deliberazione n. 2/2003/G del 13 gennaio 2003 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazione dello Stato.

Nell'occasione è stato rilevato che "sapere con certezza quanti siano veramente i beni del patrimonio culturale è un'equazione irraggiungibile, solo progressivamente avvicinabile".

## 1.2 Finalità e ambito dell'indagine

In sede di approvazione del programma di controllo per l'anno 2003 (deliberazione n. 1/2003/G), la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha disposto l'effettuazione di un'indagine sull'attività disciplinata dagli artt. 41/43 del d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999, di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali. Le disposizioni recate dai citati articoli consentono a questa Amministrazione di concedere contributi, in conto capitale ed in conto interessi, sulle spese necessarie per il restauro di beni culturali non statali.

L'esame della gestione, limitato in origine agli esercizi finanziari 2000/2002, è stato poi esteso, considerato il protrarsi dell'istruttoria, anche all'esercizio finanziario 2003.

La Sezione, operando tale scelta programmatica, ha ritenuto utile acquisire, per la prima volta, una conoscenza possibilmente esaustiva dei dati complessivi sulla spesa destinata alla specifica attività sopra delineata, tale da consentire la rappresentazione del fenomeno gestorio a livello globale e la verifica dell'adeguatezza e del funzionale utilizzo delle disponibilità finanziarie in relazione alle effettive necessità che la medesima attività esige.

Parimenti utile, essendo peraltro sconosciuti gli altri elementi di fatto indicativi della qualità della gestione, è sembrata l'acquisizione dei dati conoscitivi sul numero delle richieste di contributi, sulla loro localizzazione sul territorio, sui criteri assunti nella gestione dei procedimenti concessori, sui tempi di erogazione degli interventi, sull'attività di vigilanza per il rispetto degli obblighi imposti ai beneficiari dei contributi.

L'adeguata conoscenza dell'attività sotto l'aspetto fenomenologico, che da sé può indubbiamente fornire fruttuose indicazioni, costituisce il presupposto essenziale per raggiungere la finalità ultima dell'indagine, rappresentata dalla espressione di un giudizio sulla funzionalità e sulla garanzia dei procedimenti, sull'attività gestoria in senso stretto, sui risultati raggiunti con riguardo alle finalità che le norme di settore intendono perseguire.

Al fine di meglio definire la materia oggetto del controllo, deve essere innanzi tutto precisato quali sono, secondo la normativa di settore, i beni che costituiscono il patrimonio culturale che qui interessa, i soggetti che possono beneficiare dei finanziamenti nonché gli obblighi imposti a questi ultimi dalle norme di tutela.

Il già citato d.lgs. 490/1999, che ha raccolto in un testo unico l'intera disciplina in materia – vigente nell'intero periodo considerato dall'indagine - include nel patrimonio culturale non statale da tutelare:

- a) le cose immobili e mobili che presentino interesse artistico, storico, archeologico o demoetnoantropologico;
- b) le cose immobili che, a causa del loro riferimento alla storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante;
- c) le collezioni o serie di oggetti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico;
- d) i beni archivistici costituiti dagli archivi e dai singoli documenti appartenenti agli enti pubblici o ai privati, se di notevole interesse storico.

Indipendentemente dall'inclusione nelle elencate categorie, sono anche beni culturali ai sensi dello stesso d.lgs.:

- a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e gli altri ornamenti di edifici;
- b) gli studi d'artista;
- c) le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico o ambientale;
- d) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni;
- e) i mezzi e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni.

Possono accedere al beneficio dei contributi le regioni, le province, i comuni, gli enti pubblici le persone giuridiche (con o senza fini di lucro) e le persone fisiche, quando titolari di diritti reali su beni inclusi nelle tipologie sopra elencate.

E' evidente che il campo di applicazione delle norme ex artt. 41/43 del T.U., che prevedono il descritto intervento finanziario dello Stato, viene, di fatto, circoscritto, atteso che gli enti territoriali ed alcuni enti pubblici, i quali possono accedere ad altre e più consistenti fonti di finanziamento, non hanno l'interesse o l'utilità economica all'avvio del procedimento.

Per quanto riguarda infine le (specifiche) norme di tutela a cui i beneficiari dei contributi devono assoggettarsi, va ricordato che il capo II del citato d.lgs. 490, intitolato "conservazione dei beni", poneva - in particolare con gli articoli 21 e 27 - numerosi obblighi a carico del proprietario (autorizzazione per la modifica o la demolizione del bene; destinazione dello stesso ad usi compatibili con il carattere storico e tali da non pregiudicarne la conservazione e l'integrità; esecuzione, nel

caso di assoluta urgenza all'esecuzione dei lavori provvisori indispensabili per evitare danni notevoli). Le citate norme – benché dirette al perseguimento del fine ultimo della conservazione dei beni – non contenevano però specifiche disposizioni per la individuazione del soggetto su cui dovesse ricadere abitualmente l'onere di provvedere agli interventi necessari per la conservazione.

Sul punto l'art. 1 del d.lgs. n. 41 del 22 gennaio 2004 - "Codice dei beni culturali", nel quale è confluita la precedente disciplina di settore – ha espressamente affermato il principio secondo il quale l'onere della conservazione dei beni culturali ricade sul soggetto che gode della loro disponibilità.

Viene infatti stabilito che sia i soggetti pubblici che quelli privati, che siano proprietari, possessori o detentori di un bene culturale tutelato, sono tenuti a garantirne la conservazione. Il medesimo articolo dispone anche che lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province ed i comuni devono "sostenere" l'attività di tutela del patrimonio culturale insistente sul loro territorio.

Per quanto riguarda la conservazione del demanio statale di interesse culturale, lo Stato dispone ed utilizza direttamente gli stanziamenti di capitoli per lo più a destinazione specifica allocati nei bilanci di diverse amministrazioni. Per gli interventi sui beni di proprietà degli altri soggetti il Ministero per i beni e le attività culturali di norma provvede con programmi triennali (annualmente aggiornati) che coprono l'intera spesa delle opere, posta a completo carico dello Stato. In virtù delle disposizioni contenute negli artt. 41/43 del citato T.U., può poi concorrere agli oneri sopportati dai proprietari per il restauro dei beni culturali mediante la concessione di contributi sia in conto capitale - liquidati dopo il completamento del restauro stesso e a spesa già effettuata - che in conto interessi su mutui contratti per tale finalità.

Con la presente indagine si vuole analizzare questa specifica attività di sostegno, atteso che fino ad oggi numerose sono state le pronunce della Sezione sugli interventi finanziari dell'Amministrazione, effettuati a seguito di programmazione. In proposito basta ricordare il recente referto sulla "attività di restauro, recupero e conservazione delle soprintendenze e degli altri centri di spesa del Ministero, con estensione ai profili di qualificazione delle imprese affidatarie degli interventi", approvato nella adunanza del 22 ottobre 2004.

Sarà di seguito evidenziato che l'esecuzione del procedimento istruttorio di concessione è in buona parte affidata agli organi periferici del Ministero, che però non hanno fornito dati né dettagliati né complessivi sull'attività effettuata nel

periodo preso in considerazione, a causa di disfunzioni organizzative interne di vario genere, che più avanti saranno precisate.

Indubbiamente, le notizie sulla gestione delle Soprintendenze avrebbero consentito, da una parte, l'acquisizione di un quadro conoscitivo più completo, di sicura utilità anche per l'Amministrazione centrale e, dall'altra, l'espressione di un giudizio sull'operato di questi organi periferici in attuazione del programma di controllo sulla gestione 2002 approvato dalle Sezioni riunite di questa Corte che demanda alla Sezione centrale di controllo sulla gestione "le indagini sulle amministrazioni periferiche dello Stato, allorché i fenomeni gestori rappresentano l'attuazione di programmi nazionali e riguardano una pluralità di sedi decentrate suscettibili di valutazione comparativa".

### 1.3 L'istruttoria

Per il conseguimento degli obiettivi sopra indicati, sono state rivolte al Ministero per i beni e le attività culturali richieste di notizie e di documenti per conoscere:

- a) i dati finanziari nel loro complesso e con riferimento all'attività dei singoli centri di responsabilità coinvolti nella gestione;
- b) le procedure di finanziamento;
- c) i criteri adottati per l'individuazione dei beneficiari dei contributi, per la quantificazione della quota percentuale di concorrenza sulla spesa e per l'erogazione degli acconti;
- d) i risultati conseguiti nella gestione;
- e) il tipo di vigilanza effettuata sugli interventi oggetto di contribuzione.

Le risposte fornite dall'Amministrazione nel corso dell'istruttoria hanno richiesto ulteriori integrazioni a causa del consistente numero dei centri di responsabilità interessati all'indagine e della già evidenziata difficoltà dell'Amministrazione centrale di acquisire notizie presso i propri uffici periferici.

Inoltre, la ristrutturazione organizzativa del Ministero, attuata con il D.P.R. n. 441 del 29 dicembre 2000 proprio nel periodo di tempo preso in considerazione dall'indagine, ha reso difficoltosa l'acquisizione di elementi finanziari omogenei, necessari per la costruzione di serie storiche rappresentative dell'evoluzione dell'attività di finanziamento.

Peraltro, la stessa gestione delle risorse attribuite al Ministero è risultata, negli anni 2001/2002, sensibilmente condizionata dall'attuazione del D.P.R. di riforma, che ha comportato una significativa riorganizzazione della struttura del

dicastero, peraltro di recente sostanzialmente ridisegnata con D.P.R. n. 173, dell'8 giugno 2004.

Il D.P.R. n. 441/2000 - in luogo delle cinque direzioni esistenti presso la precedente struttura amministrativa centrale - ha infatti previsto, oltre al gabinetto del Ministro, un Segretariato generale ed otto Direzioni generali, riarticlando l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (U.B.A.A.A.S. comunemente detto Direzione per le arti) in quattro Direzioni generali (beni archeologici; beni architettonici e paesaggio; patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico; architettura ed arti contemporanee) e modificando, in tale modo, le competenze dei centri di responsabilità titolari della gestione oggetto di esame.

La nuova organizzazione ha quindi richiesto, come previsto dallo stesso D.P.R. n. 441, la ristrutturazione del bilancio di previsione del Ministero al fine di identificare i nuovi centri di responsabilità amministrativa.

Infatti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 luglio 2001 sono state introdotte le occorrenti variazioni di bilancio, in termini di competenza e di cassa, nelle unità previsionali di base e nei pertinenti capitoli, riassegnati ai dieci centri di responsabilità amministrativa; con successivo D.M. 1° agosto 2001 ai titolari dei nuovi centri sono state attribuite le risorse finanziarie.

L'eliminazione dell'ufficio centrale B.A.A.A.S., concretamente avvenuta nel luglio 2001, ha poi prodotto una commistione di gestione tra i diversi centri di responsabilità, protrattasi di fatto fino alla fine dell'esercizio.

## 2. Il quadro normativo

Gli interventi finanziari statali a favore dei proprietari di beni culturali non appartenenti allo Stato erano disciplinati fino al 4 maggio 2004 dagli articoli 41/43 del decreto legislativo n. 490 del 29 ottobre 1999, adottato in attuazione della legge n. 352 del 1997. La disciplina recata dai suddetti articoli è stata riprodotta con alcune modifiche - che saranno di seguito evidenziate - negli articoli 35/37 del già menzionato Codice dei beni culturali del 22 gennaio 2004. La radice della normativa si rinviene tuttavia nelle disposizioni contenute negli articoli 15/18 della legge 1 giugno 1939 e negli articoli 2 e 3 della legge 21 dicembre 1961 n. 1552.

La legge del 1939 poneva genericamente a carico del proprietario del bene culturale l'onere della conservazione ed attribuiva allo Stato la facoltà di gravarsi, in tutto o in parte, delle spese per l'effettuazione di opere di conservazione sui beni di



proprietà delle persone giuridiche senza fini di lucro, in caso di comprovata impossibilità a sostenerle da parte di quest'ultime. Relativamente ai beni degli altri soggetti (persone giuridiche con fini di lucro o persone fisiche) era previsto l'intervento sostitutivo statale con diritto di rivalsa, qualora sui medesimi fossero indispensabili interventi urgenti di conservazione.

La differenziazione della disciplina, riferita alla natura del soggetto proprietario, è venuta meno con la legge del 1961 che ha mutato il presupposto necessario per accedere all'intervento statale.

Tale normativa concedeva infatti allo Stato la facoltà di assumere, in ogni caso, l'onere delle spese di conservazione qualora gli interventi fossero imposti al proprietario o eseguiti direttamente dall'Amministrazione, subordinatamente alla condizione che esistesse il "particolare interesse" alla tutela o che si trattasse di interventi su cose in uso o godimento pubblico. La stessa legge stabiliva anche che, in caso di restauro ad iniziativa del proprietario della cosa, lo Stato potesse concorrere nella spesa per un ammontare non superiore alla metà.

La normativa successiva, recepita nel T.U. del 1999, nell'accrescere il contenuto dell'obbligo di conservazione imposto al proprietario del bene culturale, ha parimenti ampliato la possibilità dello Stato di intervenire mediante concorso finanziario nella spesa, facendo assumere a questa previsione, in precedenza circoscritta a fattispecie particolari, una portata generale.

Infatti, l'art. 41 del decreto legislativo n. 490 – sostanzialmente riprodotto nel Codice dei beni culturali dispone che lo Stato ha facoltà di concorrere (sempre) nella spesa sostenuta dal proprietario del bene culturale per l'esecuzione degli interventi di restauro per un ammontare non superiore alla metà della stessa. I contributi possono essere concessi anche per gli interventi di natura conservativa imposti dal Ministero per i quali l'onere della spesa è sostenuto in parte dallo Stato, sempre che si tratti di "opere di particolare interesse" ovvero eseguite su beni in uso o godimento pubblico". Lo stesso articolo precisa che i contributi sono concessi anche per interventi sugli archivi storici degli enti pubblici e su quelli privati o di enti ecclesiastici (o) e di istituzioni ed associazioni di culto.

Quanto all'ambito di applicazione della norma sul concorso finanziario, ritiene la dottrina che la menzionata disciplina "si applichi sia nel caso di interventi di restauro ad iniziativa del proprietario, sia nel caso di interventi imposti dall'Amministrazione ma il cui onere non sia stato da essa assunto né in tutto né in parte in mancanza del carattere di particolare interesse delle opere o dell'uso o godimento pubblico".

Va inoltre posto in evidenza che, dall'interpretazione letterale dell'art. 41, potrebbe desumersi che il medesimo, innovando in senso restrittivo la precedente disciplina, abbia limitato la possibilità di concessione dei contributi per i soli lavori di restauro, inclusi quelli di manutenzione straordinaria.

Oltre ad evidenziare con maggiore rilievo, rispetto al passato, "il concetto di condivisione da parte dello Stato del sacrificio finanziario richiesto al proprietario del bene culturale per la conservazione", il successivo articolo 42 enuncia il principio della effettività della spesa sostenuta, a cui va relazionata la quantificazione del contributo e quindi la sua erogazione.

Si dispone infatti che "il contributo è concesso a lavori ultimati e collaudati sulla spesa effettivamente sostenuta dal proprietario" e che "per la determinazione del contributo si tiene conto di eventuali altri contributi pubblici".

Il medesimo articolo prevede infine che, limitatamente agli interventi di restauro imposti dall'Amministrazione, "possono essere erogati acconti sulla base degli stati di avanzamento dei lavori regolarmente certificati".

Il Codice dei beni culturali, entrato in vigore recentemente, ha apportato modifiche alla sopra menzionata disciplina, allo scopo di accrescere l'interesse alla conservazione dei beni culturali non statali.

Innanzitutto, il Ministero, oltre alla possibilità di concorrere per opere di restauro sostenute anche dai possessori o detentori dei beni, può concedere contributi in conto capitale per un importo pari all'intero ammontare della spesa, purché trattisi di interventi di particolare importanza o riguardanti beni in uso o godimento pubblico; inoltre, gli acconti possono essere erogati per ogni lavoro di restauro, anche se non effettuato a seguito di un atto impositivo degli organi ministeriali.

Tornando al T.U. del 1999, ed in particolare alle norme sulla concessione dei contributi in conto interessi, va segnalato che l'articolo 43 recepisce in sostanza la precedente disciplina recata dall'articolo 5 della legge 8 ottobre 1997 n. 352, che prevedeva lo stesso intervento finanziario per favorire l'effettuazione del restauro dei beni immobili ad iniziativa del proprietario, del possessore o del detentore con contrazione di mutuo bancario.

Ai sensi dello stesso articolo, "il Ministero può autorizzare la concessione del contributo nella misura massima corrispondente agli interessi calcolati ad un tasso annuo di sei punti percentuali del capitale concesso a mutuo. Il mutuo è assistito da privilegio sugli immobili e il contributo è corrisposto direttamente all'istituto di credito".

Il meccanismo adottato consente in sostanza l'erogazione di un contributo determinato in misura non inferiore al 50% dell'ammontare degli interessi risultanti dal piano di ammortamento, con il fine di limitare la discrezionalità dell'Amministrazione e produrre un effettivo incentivo alla stipulazione di mutui da parte dei beneficiari.

Tuttavia, anche le disposizioni sui contributi in conto interessi prevedono la concessione limitata alle opere di restauro, escludendo dal beneficio le attività di manutenzione ordinaria e di conservazione in genere, innovando così la precedente disciplina.

Senza dubbio la rilevanza della descritta normativa è, però, rappresentata dalla previsione di un contributo da erogare non a consuntivo (come accade nella concessione di contributi in conto capitale), ma in una fase antecedente alla esecuzione dei lavori, e cioè al momento della stipula di un mutuo da parte dei titolari del diritto reale sull'immobile da restaurare.

Peraltro, in assenza di una previsione negativa espressa, è da ritenere che sia consentita la cumulabilità dei contributi in conto interesse con quelli in conto capitale, considerata anche la diversa natura degli interventi di contribuzione erogabili.

Completa il quadro normativo in argomento il contenuto dell'art. 45 del T.U., che impone l'obbligo di apertura al pubblico degli immobili restaurati con il concorso dello Stato.

Viene infatti disposto che "gli immobili di proprietà privata, per i quali siano stati concessi contributi in conto capitale o in conto interessi, restano accessibili al pubblico secondo modalità fissate, caso per caso, da apposite convenzioni da stipularsi tra il Ministero ed i singoli proprietari. Le convenzioni stabiliscono i limiti temporali dell'obbligo di apertura al pubblico, tenendo conto della tipologia degli interventi, del valore artistico e storico degli immobili e dei beni in essi contenuti".

### 3. Il procedimento concessorio

#### 3.1 La ripartizione delle competenze fra i centri di responsabilità.

E' stato già posto in evidenza, nel definire l'ambito dell'indagine, che i beni culturali, relativamente ai quali lo Stato può concorrere alle spese di restauro, sono notevolmente differenziati per la loro natura, circostanza questa che comporta

interventi di conservazione molto diversi sotto il profilo tecnico (sulle strutture murarie, sui dipinti, sulle sculture, sui documenti cartacei, sui sigilli, ecc.).

Tale situazione, condizionando le modalità dell'azione amministrativa finalizzata a consentire l'effettuazione dell'attività su cui si riferisce, ha determinato una ripartizione tra più centri di responsabilità delle attribuzioni relative al procedimento di erogazione dei contributi.

In precedenza è stato anche accennato che dal 2001, con la riforma organizzativa del Ministero per i beni culturali ex d.lgs. n. 441/2000, quattro sono i centri di responsabilità titolari della competenza relativa alla erogazione degli interventi finanziari.

Il procedimento amministrativo per la concessione di contributi in conto capitale destinati a favorire il restauro degli immobili di interesse culturale è affidato alla Direzione generale per i beni architettonici ed il paesaggio, che - come risulterà dall'analisi dei dati finanziari - in termini percentuali gestisce in buona parte la quota di maggioranza della disponibilità finanziaria annualmente destinata allo scopo. Allo stesso CDR è anche demandata, in via esclusiva, l'attività di assegnazione delle risorse destinate alla contribuzione in conto interessi.

La Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico è invece competente alla concessione di contributi per il restauro dei beni mobili che presentino particolare interesse a causa del loro valore artistico e/o del riferimento alla storia politica, militare letteraria e della cultura in genere.

Più limitata è l'attività, nella specifica funzione, della Direzione generale per gli archivi, inclusa ai sensi del citato D.P.R. nel Dipartimento per i beni archivistici e librari, che può accordare contributi in conto capitale agli enti pubblici per ordinare ed inventariare i propri archivi storici relativi ad affari esauriti da oltre quaranta anni ed ai proprietari, possessori o detentori di archivi privati di notevole interesse storico. Al sostegno finanziario possono accedere anche gli enti ecclesiastici o gli istituti e associazioni di culto, proprietari, possessori o detentori di archivi che, a giudizio del soprintendente archivistico, rivestano interesse storico.

Priva di rilievo sotto l'aspetto quantitativo (numero di contributi concessi, importo degli stanziamenti assegnati) risulta, infine, la gestione da parte della Direzione generale per i beni archeologici dei fondi per la concessione di contributi per il restauro del patrimonio archeologico. Duplice è la ragione dell'esiguità di tale attività: da una parte, nella maggioranza dei casi l'attivazione del procedimento di concessione dei contributi non appare possibile, atteso che i beni archeologici

generalmente appartengono allo Stato, dall'altra, il limite del 50% - imposto dalla legge - nella concorrenza alla spesa, spesso di notevole entità, circoscrive il numero dei possibili utilizzatori del beneficio, per la rilevante consistenza del residuo onere economico a carico del proprietario.

Va segnalato che con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 173/2004 di riorganizzazione del Ministero, le competenze delle Direzioni generali in materia sono state attribuite alle Direzioni regionali di nuova istituzione.

### 3.2 La concessione dei contributi in conto capitale

Le fasi del procedimento di concessione dei contributi in conto capitale e le competenze dei soggetti attuatori sono regolate in via generale da norme legislative e, per la disciplina di dettaglio, completate da disposizioni contenute in circolari o direttive che prevedono modalità d'azione specifiche e differenziate. Sostanzialmente corrispondenti risultano, comunque, i procedimenti utilizzati dalle Direzioni generali per i beni architettonici e paesaggistici, per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico e per i beni archeologici; elementi sostanziali di diversificazione, che saranno evidenziati nella successiva trattazione, sono invece rinvenibili nel procedimento concessorio gestito dalla Direzione generale per gli archivi.

Il finanziamento statale presuppone che sia stato accertato, ai sensi degli articoli 5, 6 e 7 del T.U. del 1999, l'interesse particolare alla tutela del bene oggetto dell'intervento di restauro.

In proposito, l'art. 5 prevede a carico degli enti locali, degli altri enti pubblici e delle persone giuridiche private senza fine di lucro l'obbligo di presentazione alle competenti Soprintendenze dell'elenco descrittivo delle cose immobili e mobili di loro appartenenza, che presentino interesse artistico, storico, archeologico o demoetnoantropologico (co.1). Lo stesso articolo dispone l'aggiornamento degli elenchi, quando siano incompleti o non più rispondenti alle successive vicende patrimoniali, che deve essere effettuato da parte dei soggetti proprietari (co. 2).

In caso di omissione o di mancato aggiornamento dell'elenco, è previsto l'intervento in via sostitutiva da parte delle Soprintendenze. Il D.P.R. n. 283/2000 ha stabilito un termine di due anni dalla sua entrata in vigore per la presentazione degli elenchi da parte dei soggetti proprietari, facendo venire meno provvisoriamente il potere di sostituzione delle Soprintendenze. Va, peraltro, segnalato che il predetto decreto è stato abrogato dall'art. 184 del d.lgs. n. 42 del

22 gennaio 2004, con decorrenza 1° maggio successivo, ai sensi di quanto disposto dallo stesso D.P.R n. 283 sopra citato.

L'iscrizione dei beni nell'elenco comportava il loro automatico assoggettamento alle norme del T.U., dovendosi presumere fino a contrario accertamento, l'esistenza della condizione che giustificava l'applicazione delle norme di tutela (l'interesse particolare o eccezionale). Questa disciplina ha subito sostanziali modifiche con l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali.

Per i beni appartenenti a soggetti diversi da quelli sopra indicati (persone giuridiche con fini di lucro o persone fisiche), come previsto dall'articolo 6, la presenza del presupposto costituito dall'interesse deve invece essere verificato caso per caso ad opera della Soprintendenza. Ai sensi dall'art. 7, l'interesse deve poi essere formalmente dichiarato con uno specifico procedimento, avviato dalla Soprintendenza regionale d'ufficio (in precedenza era competente il Ministero) o su iniziativa del Soprintendente territorialmente competente.

Terminata l'istruttoria da parte di quest'ultimo la proposta viene inoltrata alla Soprintendenza regionale, per le valutazioni di spettanza e l'adozione del provvedimento, corredata dalla documentazione necessaria, costituita dalla relazione storico-artistica, dalla planimetria catastale, dalla documentazione fotografica e dallo schema di decreto di vincolo.

L'avvio del procedimento è comunicato al soggetto interessato, al quale vengono anche fornite tutte le informazioni riguardanti sia il profilo organizzativo (l'Ufficio titolare dell'istruttoria ed il responsabile del procedimento), che quello sostanziale (l'indicazione degli elementi significativi del bene e la sua valutazione), ivi compresa l'indicazione dei tempi previsti per l'eventuale presentazione di memorie ovvero osservazioni sull'adozione dell'atto.

Ai sensi del D.M. 13 giugno 1994 n. 495, recante il regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della l. n. 241/90, e successive modificazioni ed integrazioni, il procedimento si deve concludere entro il termine di 210 giorni dalla comunicazione di avvio.

Avvenuta la dichiarazione dell'interesse, il proprietario è tenuto ad osservare tutte le disposizioni relative alla conservazione del bene contenute nel T.U. (art. 21 e seguenti), ed in particolare quelle recate dall'art. 23, secondo cui qualsiasi intervento che si intenda eseguire su un bene culturale deve essere obbligatoriamente e preventivamente sottoposto all'approvazione della Soprintendenza competente.

Nell'ambito del delineato procedimento, finalizzato precipuamente alla tutela del bene riconosciuto di particolare interesse culturale, il soggetto proprietario di beni non statali può esercitare la facoltà di richiedere l'intervento finanziario dello Stato.

In proposito va ancora evidenziato che l'intervento finanziario dello Stato ai sensi degli artt. 41-43 del decreto Lgs. 490 può essere erogato solo in presenza dell'istanza del proprietario.

Infatti, a norma del successivo art. 35, contestualmente all'approvazione del progetto, l'interessato può chiedere che il Soprintendente si pronunci sull'ammissibilità al contributo, certificando eventualmente il carattere necessario dell'intervento di restauro da effettuare ai fini anche della concessione delle agevolazioni tributarie previste dalla legge.

In tal caso la documentazione già inoltrata in sede di approvazione dovrà essere integrata con il preventivo di spesa.

Come in precedenza accennato, è da ritenersi che siano ammissibili a contributo soltanto gli interventi a carattere restaurativo o di manutenzione straordinaria, restando invece escluse dal contributo le opere di riuso ed adeguamento funzionale.

Secondo l'art. 42, a lavori ultimati il proprietario del bene culturale chiede che venga effettuato il collaudo. Ad esecuzione avvenuta, la Soprintendenza trasmette alle Direzioni generali competenti la dichiarazione volta a sintetizzare gli aspetti amministrativi necessari per l'erogazione del contributo e la proposta sulla percentuale di concorrenza alla spesa da concedere.

Vengono anche trasmessi: il consuntivo di spesa giurato, recante l'indicazione degli interventi, delle quantità, dei prezzi unitari e totali, debitamente vistato dal Soprintendente per approvazione e per congruità dei prezzi; il certificato di collaudo dei lavori eseguiti; il certificato di nulla-osta al pagamento; l'elencazione dei contributi pubblici goduti con specificazione dei relativi importi ovvero la dichiarazione di assenza degli stessi; la convenzione relativa alle modalità di apertura concordate, registrata e trascritta.

Con l'acquisizione ed il controllo della documentazione da parte delle Direzioni inizia l'iter procedimentale direttamente gestito dall'Amministrazione centrale, che peraltro riguarda quasi esclusivamente le operazioni contabili che vanno dall'impegno della spesa all'ordinazione. Questa ultima fase della spesa è eseguita in forma diretta o, in alcuni casi, indiretta mediante ordinatore secondario che effettua anche i pagamenti.

### 3.3 La concessione dei contributi in conto interessi

E' stato già precisato che in aggiunta ai contributi in conto capitale lo Stato, su domanda dei titolari di diritti reali su beni immobili sottoposti a tutela, può concedere anche, in virtù dell'articolo 43 del T.U., contributi in conto interessi, qualora i mutui contratti siano destinati a realizzare interventi conservativi approvati dai Soprintendenti.

La normativa previgente riconosceva che il mutuo fosse assistito da "privilegio" sul bene oggetto del restauro; tale garanzia è venuta meno nella stesura del nuovo codice entrato in vigore nel 2004.

Secondo il citato articolo 43, la concessione di questi contributi è prevista solo per la realizzazione di interventi da effettuarsi sugli immobili sottoposti al regime di tutela. Pertanto, la relativa competenza è di esclusiva spettanza della Direzione generale per i beni architettonici: l'unica eccezione potrebbe verificarsi quando il mutuo, a cui la contribuzione accede, sia destinato al restauro di pitture murali insistenti su immobili tutelati ed i relativi interventi siano preponderanti sotto l'aspetto economico rispetto a quelli da effettuarsi sull'intera struttura immobiliare. Peraltro, il verificarsi della descritta fattispecie risulta del tutto teorico, atteso che, in caso di restauro architettonico comprensivo di interventi conservativi sulle superfici decorate, di norma, la gestione contabile relativa a questi ultimi non è scorponabile da quella generale riguardante l'opera di conservazione nel suo complesso.

Infatti, i fondi disponibili per la concessione dei contributi in conto interessi sono giacenti su un unico capitolo, gestito, appunto, dal CDR D.G. per i beni architettonici e per il paesaggio.

L'accesso ai benefici previsti dal menzionato art. 43 è regolato dalla circolare n. 27 del 22 febbraio 2002 (criteri direttivi per l'applicazione dell'art. 43 del decreto legislativo n. 490/99), che indica le modalità del procedimento.

Se è in possesso dell'autorizzazione al restauro ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 490 e della concessione di mutuo da parte dell'istituto di credito, il proprietario, possessore o detentore può presentare la domanda indirizzata alla competente Soprintendenza, corredando la stessa con le relative delibere.

Il termine di presentazione delle domande scade alla data del 30 settembre di ogni anno.

L'istanza può essere accolta dal Ministero solo se la realizzazione degli interventi di restauro sia ancora in corso di esecuzione al momento della stipula del



contratto di mutuo, condizione questa che deve sussistere anche all'atto della presentazione dell'istanza.

La Soprintendenza competente esamina la documentazione preliminare ed entro 60 giorni dalla data di arrivo, trasmette alla Direzione generale, oltre all'istanza, il preventivo di spesa approvato con l'indicazione delle eventuali voci non ammesse al contributo, la copia dell'atto di pronunciamento ai sensi del citato articolo 35, la delibera di concessione del mutuo rilasciata dall'istituto bancario, la relazione tecnica degli interventi.

Sulla base del preventivo di spesa approvato, la Direzione determina poi l'importo ritenuto ammissibile a contributo e comunica l'accoglimento dell'istanza all'interessato, richiedendo contestualmente la copia del contratto di mutuo, il piano di ammortamento riferito all'importo del preventivo di spesa approvato e la dichiarazione del Soprintendente volta a sintetizzare gli aspetti amministrativi necessari per l'erogazione del finanziamento. Qualora il totale del mutuo richiesto superi il preventivo ritenuto ammissibile, dovrà essere predisposto uno specifico piano di ammortamento il cui capitale sia pari all'importo della spesa approvata.

Acquisita la predetta documentazione, con apposito atto la Direzione dispone l'erogazione del contributo, compatibilmente con le risorse finanziarie e secondo l'ordine cronologico di arrivo delle domande, mettendo a disposizione del competente Soprintendente i fondi per il pagamento della quota interessi relativa all'esercizio finanziario in corso.

Nel caso in cui le domande già istruite non vengano inserite per esaurimento dei fondi nel piano dei contributi nell'anno di riferimento, queste sono finanziate nell'esercizio successivo mantenendo l'ordine di priorità acquisito.

#### 4. I dati finanziari

Allo scopo di razionalizzare la spesa pubblica, il bilancio dello Stato adotta sia la classificazione economica che quella per funzioni-obiettivo, sulla base dei criteri utilizzati in contabilità nazionale per i conti del settore della Pubblica Amministrazione. L'aggregazione dei capitoli effettuata secondo dette classificazioni consente una cognizione complessiva del fenomeno gestorio sotto l'aspetto quantitativo.

L'analisi dei dati finanziari prende, quindi, avvio da tale ambito generale, al fine di consentire una prima acquisizione di elementi conoscitivi su tutta la spesa

destinata agli interventi oggetto di indagine, iscritta nel bilancio del Ministero per i beni e le attività culturali.

A tale fine è stato predisposto il seguente prospetto (tab. 1), in cui sono indicati i codici economici con le relative titolazioni, i capitoli di spesa pertinenti ed i centri di costo interessati, coincidenti, nel caso, con quelli di responsabilità titolari della gestione delle risorse.

Tabella n. 1

Capitoli di spesa	Codice economico	Centri di costo
2301 – 2360	05.03.02 Trasferimenti correnti a istituzioni sociali private	Direzione generale per i Beni Archeologici
5401 – 3760		Direzione generale per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico
2751 – 2610		Direzione generale per gli Archivi
2752 – 2611		Direzione generale per gli Archivi
2330 – 2891	06.01.03 Contributi in c/interessi	Direzione generale per i Beni Architettonici e il Paesaggio
7701 – 8311	24.01.00 Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	Direzione generale per i Beni Architettonici e il Paesaggio

Dall'esame effettuato sui bilanci preventivi è però risultato che altre risorse per interventi di tutela del patrimonio culturale sono allocate su capitoli di spesa con classificazione economica diversa da quella riportata nella tabella 1 (manutenzione ordinaria, riparazioni, altri interventi).

Si fa presente che i dati finanziari riportati nelle tabelle che seguono sono stati desunti dai rendiconti approvati in Parlamento e dal sistema informativo integrato RGS/CdC, fatta eccezione per quelli relativi ai capitoli promiscui per i quali la quantificazione è stata indicata dai centri di responsabilità gestori.

Passando poi all'analisi dei dati finanziari aggregati per funzioni-obiettivo, emergono subito alcuni elementi significativi se si confrontano, per ogni singolo esercizio, da una parte, gli stanziamenti definitivi di competenza destinati all'attività specifica che qui interessa e, dall'altra, sia la massa finanziaria assegnata al Ministero per la realizzazione della funzione obiettivo di terzo livello "attività culturali" (8.2.1) - nella quale sono ricompresi gli interventi finanziari di contribuzione in esame - sia gli stanziamenti destinati a consentire gli interventi conservativi di qualsiasi natura (restauro, manutenzione, protezione, ecc.) su beni statali e non statali appartenenti al patrimonio culturale (tabella 2).

Tabella n. 2  
(in migliaia di euro)

QUADRO DI RAFFRONTO						
Esercizio finanziario	Stanziamiento definitivo competenza – Funzione obiettivo: Attività culturali 8.2.1	Stanziamiento definitivo competenza per conservazione del patrimonio		Stanziamiento definitivo competenza ex artt. 41-43 d.lgs. n. 490/99		
			% (*)		% (*)	% (**)
2000	2.167.785	537.713	24,8	37.496	1,7	7,0
2001	2.321.573	781.789	33,7	38.498	1,7	4,9
2002	1.947.057	601.344	30,9	40.680	2,1	6,8
2003	2.175.307	928.602	42,7	39.966	1,8	4,3
(*) Percentuale riferita alla Funzione Obiettivo						
(**) Percentuale riferita alla Conservazione						

Detto raffronto evidenzia innanzi tutto che gli stanziamenti – peraltro quantitativamente modesti - pur registrando nel periodo 2000/2003 una costante crescita, hanno però subito di fatto, nello stesso quadriennio, un andamento negativo se valutato in termini percentuali di rapporto.

Infatti, mentre nel 2000 la dotazione annuale per gli interventi finanziari in esame era pari a € 37.495.687, che costituisce l'1,7% degli stanziamenti complessivi destinati alle attività culturali (€ 2.167.784.547) e il 7% di quelli utilizzabili per le attività di conservazione in genere (€ 537.713.037), nel 2001, con una disponibilità di € 38.498.161, lo stesso rapporto percentuale si è rispettivamente determinato all'1,7% (€ 2.321.573.327) ed al 4,9% (€ 781.789.252).

In particolare, proprio relativamente agli stanziamenti per la conservazione – il cui raffronto risulta di maggiore interesse nella presente indagine - l'andamento decrescente è stato confermato negli anni successivi dall'assegnazione per il 2002 e per il 2003, rispettivamente di € 40.679.674 e di € 39.965.962, che costituiscono da una parte il 2,1 e l'1,8% dei mezzi destinati nei due anni alla funzione obiettivo (nel 2002 € 1.947.056.696, nel 2003 € 2.175.306.812) e dall'altra l' 6,8% ed il 4,3% dei finanziamenti (nel 2002 € 601.343.598, nel 2003 € 928.602.430) per gli interventi di conservazione nel loro complesso.

In sostanza, considerando l'intero quadriennio si nota che all'incremento dei mezzi finanziari utilizzabili per la conservazione, passati - in termini percentuali rispetto all'intera disponibilità della funzione obiettivo – dal 24,8% del 2000 al 42,7% del 2003, è corrisposta una contestuale tendenza di segno opposto, con una diminuzione dal 7% al 4,3% degli stanziamenti per i contributi per i restauri dei beni non statali rispetto a quanto complessivamente destinato annualmente alla medesima conservazione.

Altri e più specifici elementi di valutazione si ricavano poi dall'analisi delle serie storiche relative al quadriennio 2000/03 dei dati finanziari che riguardano esclusivamente l'attività di contribuzione ex artt. 41/43 del T.U. (tabella 3).

Tabella n. 3  
(in migliaia di euro)

Riepilogo spese per contributi ex artt. 41-43 d.lgs. n. 490/99									
Esercizio finanziario		2000	2001	%	2002	%	2003	%	Totali
Massa spendibile	Stanziamenti definitivi di competenza	37.496	38.498	2,7	40.680	5,7	39.966	-1,8	156.640
	residui passivi iniziali	79.162	79.149	0,0	81.455	2,9	63.748	-21,7	303.514
	Totale	116.658	117.647	0,8	122.135	3,8	103.714	-15,1	460.159
Autorizzazione di cassa definitiva		42.107	45.686	8,5	60.721	32,9	69.396	14,3	217.951
Impegni		36.509	38.435	5,3	40.608	5,7	39.963	-1,6	155.526
Pagamenti	C/competenza	827	618	-25,3	2.322	275,7	21.191	812,6	24.958
	c/residui	27.729	35.452	27,9	45.368	28,0	25.195	-44,5	133.744
	Totale	28.556	36.070	26,3	47.690	32,2	46.386	-2,7	158.702
Economie		8.952	122	-98,6	10.697	8.668,0	12.975	21,3	32.746
Residui passivi finali		79.149	81.544	2,9	67.748	-16,8	44.353	-34,5	272.705
Le percentuali di incremento o di decremento si riferiscono all'esercizio finanziario precedente.									

Le risultanze della tabella che precede pongono innanzi tutto in rilievo che nel periodo considerato si sono registrati crescenti stanziamenti definitivi di competenza, con la massima incidenza nell'anno 2002 (+5,7%). Tale crescita risulta, tuttavia, in parte ridimensionata, in termini reali se si considera l'andamento dei tassi di inflazione e l'incremento della spesa pubblica registratisi nello stesso periodo.

La massa spendibile, rapportata agli stanziamenti di competenza, è sempre risultata di notevole entità, a causa dell'elevata consistenza dei residui passivi iniziali, accertati in diminuzione solo nel 2003 (-21,7%).

Un ulteriore esame evidenzia poi che nel periodo in questione all'aumento degli impegni assunti, – comunque in linea con l'andamento degli stanziamenti già segnalato – è corrisposta una dinamica positiva dei pagamenti, in parte da collegare però – data l'ampiezza della massa spendibile annualmente utilizzabile – alla accresciuta disponibilità di cassa.

Va, infatti, considerato che la definizione dei limiti di cassa – nel caso specifico sempre fissata ad un basso livello rispetto all'ammontare della massa spendibile – viene di norma effettuata, nella fase di elaborazione del bilancio di previsione, tenendo presente l'effettiva capacità realizzativa dell'Amministrazione,

valutata con riguardo agli andamenti degli esercizi precedenti ed, in particolare, all'ammontare dei residui passivi iniziali.

Peraltro, una consistente diminuzione dei residui passivi finali si registra nell'esercizio finanziario 2003 (-34,5%), anno nel quale i pagamenti in conto competenza si sono sensibilmente accresciuti in termini percentuali (+812,6%) anche rispetto a tutti gli anni precedenti e le decurtazioni previste dal decreto "tagliaspese", adottato ai sensi della legge n.246 del 31 ottobre 2002, non hanno riguardato i relativi capitoli di bilancio.

Analizzando poi i dati totali, riferiti a tutta l'attività svolta nel quadriennio dall'Amministrazione, si evidenziano alcune peculiarità di gestione le cui cause saranno di seguito esplicitate.

Innanzitutto, dalla circostanza che l'ammontare di tutti i pagamenti eseguiti nel quadriennio risulta quasi equivalente al complesso degli stanziamenti definitivi di competenza e che la massa complessiva dei residui passivi iniziali è di poco inferiore a quella dei residui finali, è possibile desumere che la fase procedimentale per la concessione del singolo contributo (dall'assunzione dell'impegno al pagamento) supera di norma il termine dell'esercizio finanziario, a danno dei proprietari dei beni culturali che, nell'effettuare i restauri, fanno affidamento su un sollecito rimborso delle spese sostenute.

Dall'esame dei singoli capitoli di spesa, iscritti nei diversi esercizi finanziari, è possibile poi trarre alcune indicazioni, sempre di ordine complessivo, sull'attività dei singoli centri di responsabilità, tenendo tuttavia presente – come già accennato – che l'attività effettuata risulta parzialmente diversificata a causa delle specifiche procedure adottate e delle differenti modalità di realizzazione degli interventi di restauro, oggetto di finanziamento (saranno poste in evidenza nella parte specifica sulla gestione).

A tale proposito si evidenzia fin da ora che l'esame dei dati finanziari relativi all'attività dei CDR Direzione generale del patrimonio storico, artistico, e demoetnoantropologico, Direzione generale per l'archeologia e Direzione generale per gli archivi non consente di trarre indicazioni sulla efficienza della gestione a causa delle particolari regole procedurali adottate nella concessione dei contributi, cosicché la gestione finanziaria risulta sempre ineccepibile sotto l'aspetto formale ma non suscettibile di significative analisi di carattere sostanziale.

Di converso, si deve comunque tenere presente che questi CDR forniscono un limitato concorso all'attività in esame, dal momento che ad essi risultano

assegnati stanziamenti annuali minimi con riguardo ai mezzi finanziari complessivamente destinati alla specifica funzione di contribuzione.

Va parimenti posto in evidenza che, per la mancanza di dati omogenei, l'analisi comparata dell'attività degli altri centri di responsabilità coinvolti nella gestione può effettuarsi solo a partire dall'esercizio finanziario 2001, quando, a seguito della riorganizzazione del Ministero, le competenze ed i mezzi finanziari gestiti dall'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici sono stati attribuiti, con la ristrutturazione del bilancio, agli organismi di nuova istituzione.

Infatti, mentre i capitoli 7701 e 2330 del bilancio 2000, destinati esclusivamente alla conservazione dei beni architettonici, hanno mantenuto nell'esercizio successivo la numerazione e la denominazione precedente (dal 2002 hanno assunto rispettivamente la numerazione 8311 e 2891), i fondi per la conservazione dei beni archeologici, storici e artistici, posti nel 2000 sul capitolo 2301 di natura promiscua, sono stati allocati nel 2001 in più capitoli con destinazione specifica. In sostanza, si è proceduto ad un'azione di "spacchettamento" del capitolo esistente, con la destinazione dello stesso ai soli interventi di restauro dei beni archeologici e con la istituzione del nuovo capitolo 5401 utilizzabile per gli interventi di restauro dei beni storici ed artistici (capitolo 2360 nel 2002 e 3760 nel 2003).

Tabella n. 4a  
(in migliaia di euro)

Esercizio finanziario 2000													
Centri di responsabilità		Ufficio centrale per i Beni archeologici, Architettonici, Artistici e Storici						Direzione generale per gli archivi				Totali	%
		Cap. 7701	%	Cap. 2330	%	Cap. 2301 (parte*)	%	Cap. 2752	%	Cap. 2751	%		
Massa spendibile	Stanziamenti definitivi di competenza	24.124	64,3	12.912	34,4	3	0,0	258	0,7	199	0,5	37.496	100
	Residui passivi iniziali	66.250	83,7	12.912	16,3			0		0		79.162	100
	Totale	90.374	77,5	25.824	22,1	3	0,0	258	0,2	199	0,2	116.658	100
Autorizzazione di cassa definitiva		28.735	68,2	12.912	30,7	3	0,0	258	0,6	199	0,5	42.107	100
Impegni		23.137		12.912		3		258		199		36.509	
Pagamenti	Mandato diretto	28.096		0		3		0		0		28.099	
	Ordine di accreditamento	0		0				258		199		457	
	Totale	28.096	98,4	0	0,0	3		258	0,9	199	0,7	28.556	100
Economie		8.952		0				0		0		8.952	
Residui passivi finali		53.326	67,4	25.823	32,6			0		0		79.149	100

(\*) La quota parte di destinazione è stata indicata dall'Amministrazione

Tabella n. 4b  
(in migliaia di euro)

Esercizio finanziario 2001															
Centri di responsabilità		D.G. per i Beni Architettonici e il Paesaggio				D.G. per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetno		Direzione generale per i Beni Archeologici		Direzione generale per gli Archivi				Totali	%
		Cap. 7701	%	Cap. 2330	%	Cap. 5401 (parte*)	%	Cap. 2301 (parte*)	%	Cap. 2752	%	Cap. 2751	%		
Massa spendibile	Stanziameti definitivi di competenza	25.007	56,6	12.912	29,2	90	0,2	32(a)	0,1	258	0,6	199	0,5	38.498	100
	Residui passivi iniziali	53.326(b)	67,4	25.823	32,6	0	0,0			0	0,0	0	0,0	79.149	100
	Totale	78.334	63,5	38.734	31,4	90 ©	0,1	32	0,0	258	0,2	199	0,2	117.647	100
Autorizzazione di cassa definitiva		32.769	63,8	12.911	25,1	90	0,2	32	0,1	258	0,5	199	0,4	46.259	100
Impegni		24.945		12.911		90		32		258		199		38.435	
Pagamenti	Mandato diretto	32.707		0		90		32		0		0		32.829	
	Ordine di accreditamento	0		2.784						258		199		3.241	
	Totale	32.707	79,4	2.784	6,8	90	0,2	32		258	0,6	199	0,5	36.070	100
Economie		122		0		0				0		0		122	
Residui passivi finali		45.505	55,5	35.950	43,8					0	0,0	0	0,0	81.455	100

\*) La quota parte di destinazione è stata indicata dall'Amministrazione  
a) di cui € 24.066,89 erogati per contributi di pertinenza della D.G. PSAD in c/residui 2000  
b) di cui € 153.904 erogati per contributi di pertinenza della D.G. PSAD in c/residui 1998  
c) le risorse effettivamente utilizzate sono pari a € 268.279,83 (€ 90/cap. 5401 + € 24.066,89/cap. 2301 + € 153.904/cap. 7701)

Tabella n. 4c  
(in migliaia di euro)

Esercizio finanziario 2002															
Centri di responsabilità		D.G. per i Beni Architettonici e il Paesaggio				D.G. per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetno		Direzione generale per i Beni Archeologici		Direzione generale per gli Archivi				Totali	%
		Cap. 8311	%	Cap. 2891	%	Cap. 3760 (parte*)	%	Cap. 2360 (parte*)	%	Cap. 2611	%	Cap. 1507 (parte*)	%		
Massa spendibile	Stanziameti definitivi di competenza	26.263	51,6	12.912	25,4	752	1,8	329	0,6	258	0,5	166	0,3	40.680	100
	Residui passivi iniziali	45.505	55,5	35.950	43,8			0		0	0,0	0		81.455	100
	Totale	71.769	54,0	48.862	36,7	752	0,6	329	0,2	258	0,2	166	0	122.136	100
Autorizzazione di cassa definitiva		46.263	65,2	12.952	18,3	752	1,2	329	0,5	258	0,4	166	0	70.720	100
Impegni		26.192		12.911		752		329		258		166		40.608	
Pagamenti	Mandato diretto	41.431		0		752		329		0				42.512	
	Ordine di accreditamento	19		4.735						258		166		5.178	
	Totale	41.450	78,5	4.735	9,0	752	1,6	329	0,6	258	0,5	166	0	47.690	100
Economie		888		9.809						0				10.697	
Residui passivi finali		29.430	43,6	34.318	50,9					0	0,0			63.748	100

\*) La quota parte di destinazione è stata indicata dall'Amministrazione

Tabella n. 4d  
(in migliaia di euro)

Esercizio finanziario 2003															
Centri di responsabilità		D.G. per i Beni Architettonici e il Paesaggio				D.G. per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetno		Direzione generale per i Beni Archeologici		Direzione generale per gli Archivi				Totali	%
		Cap. 8311	%	Cap. 2891	%	Cap. 3760 (parte*)	%	Cap. 2360 (parte*)	%	Cap. 2611	%	Cap. 2100 (parte*)	%		
Massa spendibile	Stanziamenti definitivi di competenza	26.202	51,4	12.912	25,3	(a)		345	0,7	258	0,5	249	0	39.966	100
	Residui passivi iniziali	29.430	43,6	34.318	50,9					0	0,0			63.748	100
	Totale	55.632	47,0	47.230	39,9			345	0,3	258	0,2	249	0	103.714	100
Autorizzazione di cassa definitiva		45.632	64,8	12.912	18,3			345	0,5	258	0,4	249	0	59.396	100
Impegni		26.200		12.911				345		258		249		39.963	
Pagamenti	Mandato diretto	40.225		0				345		0				40.570	
	Ordine di accreditamento	0		5.309						258		249		5.816	
	Totale	40.225	72,9	5.309	9,6			345	0,6	258	0,5	249	0	46.386	100
Economie		567		12.408				0		0		0		12.975	
Residui passivi finali		14.840	29,6	29.512	58,8					0	0,0			44.352	100

\*) La quota parte di destinazione è stata indicata dall'Amministrazione  
a) non sono state utilizzate risorse per indisponibilità di cassa

Le tabelle che precedono (4a/4b/4c/4d), corredate anche dai valori percentuali riferiti alla sommatoria dei dati relativi ai singoli esercizi finanziari, pongono chiaramente in luce che l'attività oggetto di indagine è stata gestita in prevalente misura dal CDR D.G. per i beni architettonici ed il paesaggio.

Nel triennio considerato, circa l'89% degli stanziamenti definitivi di competenza è stato attribuito a questo CDR per la concessione di contributi in conto capitale ed in conto interessi.

In particolare, nei tre esercizi finanziari, agli interventi in conto capitale è stato rispettivamente riservato il 64,95%, il 64,55% ed il 51,38% degli stanziamenti annuali complessivi, mentre il 33,53%, il 31,74% ed il 25,31% della disponibilità è stato destinato alla concessione di contributi in conto interessi.

La residua disponibilità è stata poi ripartita tra gli altri CDR.

Alla prevalenza degli stanziamenti corrisponde anche una maggiore attività di spesa della Direzione per i beni architettonici (86,2/87,5/82,5), determinata in misura preminente dall'alta incidenza dei residui passivi iniziali (100,0/99,3/94,5) pervenuti a pagamento; la ingente massa spendibile ha quindi comportato, a favore dello stesso centro, autorizzazioni definitive di cassa più consistenti (88,9/83,4/83,1) ed una possibilità superiore di effettuare pagamenti.



I dati contabili esaminati hanno inoltre complessivamente evidenziato una limitata capacità di spesa e di utilizzazione della cassa da parte di tutti i CDR, con un'evoluzione che, comunque, è andata progressivamente migliorando. In particolare, nell'esercizio 2003, per quanto riguarda le spese in conto capitale (cap. 8311 ex 7701) effettuate dalla D.G. per i beni architettonici, si è registrato, rispetto agli esercizi precedenti, un sensibile aumento dei pagamenti in conto residui, con una contestuale diminuzione di un certo rilievo dei residui passivi finali.

## 5. L'attività di gestione

### 5.1 La direzione generale per i beni architettonici ed il paesaggio

#### 5.1.1 La concessione dei contributi in conto capitale

L'esame delle risultanze finanziarie relative all'attività di concessione dei contributi in conto capitale da parte della D.G. per i beni architettonici pone innanzi tutto in rilievo una discordanza fra i dati rilevabili dai bilanci consuntivi approvati dal Parlamento e quelli forniti dal medesimo CDR. In particolare, per quanto riguarda i pagamenti effettuati nel 2002/2003, la difformità si riscontra anche rispetto agli esiti dei monitoraggi disposti in ottemperanza alle direttive del Ministro adottate negli stessi anni (tabella 5).

Raffronto contributi

Tabella n. 5  
in euro

Esercizio finanziario	Contributi pagati UCB	Contributi approvati Amministrazione	Contributi erogati Monitoraggio
2000	28.095.859	27.483.697	
2001	32.706.516	32.472.984	32.382.893
2002	41.430.525	41.427.423	40.502.523
2003	40.224.536	41.492.063	42.432.297

Secondo la Direzione l'anomalia è da attribuire ad una mancanza di coordinamento con l'Ufficio centrale di bilancio: sembra che il CDR, dopo avere proceduto all'erogazione del contributo, non accerta se il pagamento è stato estinto nel corso dell'esercizio finanziario o se è stato trasportato nel successivo, cosicché di fatto il monitoraggio è effettuato su dati non riscontrati a consuntivo.

Va pure segnalato che, relativamente all'esercizio finanziario 2003, lo stesso CDR ha ottenuto l'assegnazione finanziaria per l'attività in esame solo a partire dal mese di settembre, per effetto della modifica di bilancio conseguente alla istituzione del "fondo unico di investimento" (FUI) previsto dall'art. 46 della legge 448/2001 (legge finanziaria 2002). Come è noto, con questo articolo si è disposta

l'istituzione, nello stato di previsione della spesa di ciascun ministero, di un fondo destinato agli investimenti per ogni comparto omogeneo di spesa, nel quale devono confluire tutti i nuovi investimenti autorizzati.

Espletate le procedure per la ripartizione delle dotazioni dei fondi di investimento tra i centri di responsabilità e le unità previsionali di base, con decreto del 28 agosto 2003 il Ministro dell'economia e delle finanze ha quantificato i mezzi finanziari da trasferire sul capitolo di bilancio 8311, destinato appunto alla concessione dei "contributi per restauro e valorizzazione di monumenti di proprietà non statale, medioevali, moderni o aventi riferimento con la storia politica, militare, letteraria, artistica e culturale in genere anche in attuazione di accordi di programma".

La denominazione del capitolo - con identica numerazione nel bilancio 2002 e già n. 7701 negli esercizi finanziari 2000/2001 - non corrisponde esattamente alla sua effettiva destinazione che, come più volte evidenziato, è circoscritta al finanziamento del solo restauro dei monumenti architettonici e non comprende anche la loro valorizzazione.

I dati finanziari rappresentativi della specifica gestione sono riferiti sia alle singole annualità che all'intero quadriennio (tabella 6a).

Tabella n. 6a  
in euro

Centro di responsabilità		Direzione generale per i Beni Architettonici e il Paesaggio							
Codice economico		24.01.00 – Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private							
Capitolo di spesa		7701 (es. fin. 2000 e 2001) – 8311 (es. fin. 2002 e 2003)							
Denominazione:		Contributi per restauro e valorizzazione di monumenti di proprietà non statale, medioevali, moderni o aventi riferimento con la storia politica, militare, letteraria, artistica e culturale in genere anche in attuazione di accordi di programma							
Esercizio finanziario		2000	2001	%	2002	%	2003	%	Totale
Massa spendibile	Stanziam. definitivi di competenza	24.124.101	25.007.217	4	26.263.451	5	26.202.156	0	101.596.925
	residui passivi iniziali	66.250.381	53.326.510	-20	45.505.086	-15	29.430.247	-35	194.512.224
	Totale	90.347.482	78.333.727	-13	71.768.537	-8	55.632.403	-22	296.082.149
Autorizzazione di cassa definitiva		28.735.252	32.768.563	14	46.263.451	41	45.632.403	-1	153.399.668
Impegni		23.137.269	24.944.868(*)	8	26.192.112	5	26.200.000	0	100.474.249
Pagamenti	Conto residui	27.728.776	32.644.168(*)	18	40.632.637	24	26.844.226	-34	127.849.807
	Conto competenza	367.083	62.348	-83	817.209	1211	13.380.310	1.537	14.626.950
	Totale	28.095.859	32.706.516	16	41.449.846	27	40.224.536	-3	142.476.757
Economie		8.952.113	122.124		888.444		567.410		10.530.091
Residui passivi finali		53.326.510	45.505.086	-15	29.430.247	-35	14.840.456	-50	143.102.299
Le percentuali di incremento o di decremento si riferiscono all'esercizio finanziario precedente									
(*) Comprensivo dell'importo di € 153.904/R1998 erogato a favore della D.G. PSAD									

Dalla precedente tabella risulta che complessivamente, nel periodo preso in esame, gli stanziamenti definitivi di competenza attribuiti alla Direzione generale

sono stati pari a € 101.596.925, con una ripartizione annuale piuttosto costante che è andata moderatamente crescendo dal 2000 al 2003 (+9% nel complesso), da € 24.124.101 a € 26.202.156.

La massa spendibile, determinata nella sua totalità in € 296.082.149, nel tempo si è progressivamente ridotta (-22% nel 2003), passando nel quadriennio da € 90.347.482 a € 55.632.403, andamento questo da ricondursi sostanzialmente al significativo decremento dei residui passivi iniziali (-35% nel 2003) accertati in € 66.250.381 nel 2000 e in € 29.430.247 nel 2003.

Pur in presenza di tale riduzione, si è verificato nello stesso periodo – contrariamente a quanto normalmente accade - un considerevole aumento della disponibilità di cassa (+41 nel 2002), nel complesso quantificata in € 153.399.668, con autorizzazioni sempre crescenti passate da € 28.735.252 a € 45.632.403.

Questa circostanza positiva ha consentito un notevole smaltimento dei residui passivi finali (-50% nel 2003) che, accertati in € 53.326.510 nel 2000, si sono ridotti nel 2003 a € 14.840.456.

L'assunzione degli impegni, pari nel complesso a € 100.474.249, è risultata sempre di poco inferiore agli stanziamenti definitivi di competenza, con uno scostamento massimo di € 986.832 verificatosi nel 2000, cosicché le economie sulla competenza sono state del tutto irrilevanti. Infatti, l'economia di € 8.952.113 registrata nello stesso esercizio, di notevole entità se raffrontata con i valori degli esercizi successivi, è costituita quasi interamente da residui passivi non più pagabili per decorrenza dei termini di iscrizione in bilancio.

I pagamenti complessivi relativi al quadriennio, effettuati sempre con mandato diretto (solo nel 2002 con ordine di accreditamento per l'importo di € 19.321), hanno raggiunto € 142.476.757, con un maggiore incremento negli anni 2001 e 2002 (+16% e +27%) che ha comportato l'erogazione rispettivamente di € 32.706.516 e di € 41.449.846. Fatta eccezione per l'esercizio 2003, nel quale la tendenza si è attenuata, i pagamenti in conto residui, complessivamente quantificati in € 127.849.807 sono stati di molto prevalenti rispetto a quelli in conto competenza, ammontanti in totale a € 14.626.950 ed hanno raggiunto nel 2002 l'importo di € 40.632.637, che costituisce il 98% dei pagamenti effettuati nell'anno.

Il raffronto degli indicatori finanziari, che si riferiscono sia all'attività in esame che all'intera funzione obiettivo "attività culturali", consente una prima valutazione sulla gestione dei fondi affidata al CDR per l'attività di contribuzione in conto capitale (tabella 6b).

Tabella 6b

Indicatori finanziari	Esercizio finanziario 2000		Esercizio finanziario 2001		Esercizio finanziario 2002		Esercizio finanziario 2003	
	% CdR	% F.O	% CdR	% F.O	% CdR	% F.O	% CdR	% F.O
Capacità di impegno	95,9	98,4	100	94,2	100	94,0	100	98,0
Limite di cassa	31,8	76,6	41,8	69,1	64,5	71,7	82,0	67,0
Capacità di utilizzazione	97,8	89,3	100	88,3	89,6	76,5	88,1	83,0
Capacità di pagamento c/competenza	1,5	72,5	0,2	72,7	3,1	68,3	51,1	66,0
Capacità di smaltimento dei residui	55,4	58,3	61,4	43,9	91,2	36,6	93,1	48,0
Legenda indicatori: <u>Capacità di impegno</u> = Totale impegni/Massa impegnabile <u>Limite di cassa</u> = Autorizzazione di cassa/Massa spendibile <u>Capacità di utilizzazione</u> = Totale pagamenti/Autorizzazione di cassa <u>Capacità di pagamento c/competenza</u> = Pagamenti competenza/Impegni competenza <u>Capacità di smaltimenti residui</u> = (Pagamenti residui + Economie residui passivi) / Residui passivi iniziali								

Risulta, infatti, molto elevata la "capacità di impegno" - espressa dal rapporto tra gli impegni totali e la massa impegnabile (costituita, in assenza di residui di stanziamento, dai soli stanziamenti di competenza) – stimata in termini percentuali nella misura del 100% negli esercizi finanziari 2001/2003, valore questo che si dimostra superiore a quello rilevato per il complesso delle attività culturali (94,2%, 94%, 98%).

E' stato già accennato che tale elemento positivo meriterebbe però un'ulteriore verifica delle situazioni sostanziali sottostanti agli impegni. Secondo quanto riferito dalla stessa Amministrazione, l'assunzione dei medesimi, a causa della particolare laboriosità dei procedimenti concessori, sarebbe di norma fondamentalmente diretta a preconstituire una mera prenotazione di risorse al fine di scongiurare la perdita dei fondi, prassi questa che, seppure attualmente generalizzata, solleva dubbi sulla sua conformità alle norme di contabilità pubblica che, come è noto, consentono l'assunzione degli impegni in presenza di obbligazione giuridicamente perfezionata.

In effetti, il quadro degli altri indicatori evidenzia la difficoltà della gestione delle fasi successive all'impegno e quindi la mancanza di connessione tra impegni e pagamenti.

Emerge innanzi tutto che nel quadriennio in esame al CDR sono stati concessi limiti di cassa particolarmente bassi rispetto ai valori riferiti all'intera

funzione-obiettivo di cui l'attività in esame è parte. Il rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è andato progressivamente crescendo, dal 31,8% del 2000 al 64% del 2002, ma con valori percentuali più bassi rispetto a quelli relativi all'intera funzione obiettivo. Nel 2003 invece si è registrata un'inversione di tendenza, con i limiti di cassa che hanno coperto l'82% della massa spendibile.

Tuttavia, rispetto ai ristretti margini di spesa sopra indicati, molto elevata è risultata la capacità di utilizzazione – rappresentata dal rapporto tra il totale dei pagamenti e le autorizzazioni di cassa – che nel 2001 ha raggiunto il limite del 100% e negli altri esercizi è risultata sempre superiore ai corrispondenti valori registrati nella funzione obiettivo.

Un notevole scostamento negativo, rispetto a questi ultimi valori, si è invece verificato relativamente alla capacità di pagamento in conto competenza (pagamenti competenza/impegni di competenza), del tutto inadeguata nel primo triennio ( 1,5%, 0,2%, 3,1%), che però nel 2003 si è sensibilmente accresciuta con il pagamento del 51% dei fondi impegnati nell'anno.

Infine, estremamente positivo è stato nel quadriennio l'andamento dei pagamenti in conto residui riferiti ai residui iniziali – rapporto, questo, rivelatore della capacità di smaltimento dei residui – che è passato dal 55,4% del 2000 al 93% del 2003, con valori notevolmente superiori a quelli raggiunti dal complesso della funzione obiettivo di riferimento.

Conclusa l'analisi dei dati finanziari, devono poi essere presi in esame gli altri elementi che caratterizzano l'attività di gestione.

Va innanzi tutto rilevato che, a giudizio della Direzione generale, la concessione dei contributi in conto capitale è una attività "di fatto non programmabile per il settore del patrimonio architettonico, per l'impossibilità di prevedere la consistenza del capitolo (di finanziamento), di controllare e di definire i tempi di attuazione dei vari interventi. La dichiarazione di ammissibilità a contributo emessa dal Soprintendente (specifica l'Amministrazione) ha, per questo, valore di impegno e la sua copertura finanziaria è assicurata dall'assegnazione alla Direzione di un finanziamento la cui quantificazione deriva da una generica previsione di spesa".

Peraltro, lo stesso CDR ha anche segnalato che "le assegnazioni garantite in questi anni hanno consentito di accogliere tutte le richieste di contribuzione anche se, per i differenti tempi di esecuzione, le erogazioni si sono poi scaglionate nel tempo".

In merito al sistema di scelta dei beneficiari dello specifico intervento si evidenzia che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 241 del 7 agosto 1990 sulla determinazione e la pubblicazione dei criteri e delle modalità per la concessione di contributi erogati da parte dello Stato a persone ed enti pubblici o privati, il Ministro per i beni culturali ed ambientali, con circolare n. 116 del 7 agosto 1992, ha confermato la vigenza delle disposizioni già impartite con la precedente circolare del 13 marzo 1986.

In applicazione della legge n. 1552 del 21 dicembre 1961 il Ministero, infatti, già contribuiva alla spesa sostenuta da enti e da privati per l'esecuzione delle opere di restauro e conservazione dei beni culturali di proprietà non statale, con esclusione di quelle di riuso e di adeguamento funzionale.

Detta circolare ha ribadito, in particolare, che la trattazione delle pratiche deve seguire l'ordine cronologico di arrivo e che la misura del contributo non può superare il 30% della spesa per i beni privati ed il 40% per i beni di proprietà di enti pubblici o di soggetti a questi ultimi assimilati. Comunque, lo stesso atto ministeriale, nell'osservare che la limitazione dell'entità del contributo in sostanza è correlata alla (limitata) disponibilità di bilancio, ha consentito di elevare la percentuale della spesa ammessa a contributo rispettivamente al 40% ed al 50%, qualora la situazione finanziaria lo permetta.

Infine, per quanto riguarda il collaudo è stata disposta l'effettuazione del medesimo nel termine di 30 giorni decorrenti dall'ultimazione dei lavori o dalla data della richiesta dell'interessato, con obbligo di invio immediato della pratica al Ministero subito dopo la sua definizione.

Con l'entrata in vigore dell'art. 35 del T.U. del 1999, che ha demandato ai Soprintendenti la pronuncia sull'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali, l'Ufficio per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici ha rimesso a questi organi periferici, con lettera circolare del 28 gennaio 2000, i carteggi relative alle richieste di finanziamento per il parere di competenza, senza fornire ulteriori indicazioni di condotta.

Solo successivamente, con circolare del 10 gennaio 2002, la Direzione generale per i beni architettonici ha impartito alcune disposizioni, finalizzate in particolare a consentire l'effettuazione del monitoraggio sull'applicazione del sopra citato art. 35, che le direttive annuali 2002/2003 per l'azione amministrativa, adottate dal Ministro ai sensi degli artt. 4 e 14 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 avevano reso obbligatorio.

La stessa circolare ha, tra l'altro, specificato che l'atto di pronunciamento sull'ammissibilità dell'intervento statale deve essere comunicato all'interessato ed alla Direzione generale, con l'indicazione dell'importo del preventivo di spesa approvato e con la proposta "debitamente motivata" della percentuale di contributo da applicare.

Inoltre, pur rimanendo immutato il principio che il pagamento è effettuabile solo a lavori ultimati e collaudati, la medesima ha consentito - in difformità dalla previsione legislativa allora vigente - l'erogazione di acconti da parte della Direzione generale anche quando non trattavasi di opere di restauro imposte dall'Amministrazione e qualora si rendesse necessaria l'esecuzione dell'intervento per stati di avanzamento (eventualità, questa, da dichiararsi espressamente nell'atto di pronunciamento del Soprintendente).Va comunque segnalato che il Codice dei beni culturali consente ora la concessione di acconti anche nella fattispecie sopra delineata.

Per quanto concerne poi la facoltà del Ministero di eseguire direttamente opere di restauro con diritto di rivalsa ovvero di imporle al proprietario, possessore o detentore - interventi che, come in precedenza segnalato, ai sensi del comma 2° dell'art. 41 possono anch'essi beneficiare dei contributi - risulta che raramente l'Amministrazione la abbia esercitata. In genere, nella fattispecie (in particolare, per opere di restauro di singolare interesse o inerenti a beni in uso pubblico come per es. le chiese) la medesima ha ritenuto più funzionale intervenire in sede di programmazione delle attività realizzate dalla soprintendenza, ponendo il relativo finanziamento a carico dei capitoli di bilancio destinati ai lavori di conservazione direttamente effettuati dall'Amministrazione (senza diritto di rivalsa), utilizzando quindi procedimenti differenziati rispetto a quelli previsti per la concessione dei contributi in esame.

Comunque, quando il proprietario, il possessore o il detentore a qualsiasi titolo non hanno eseguito opere imposte, in quanto indispensabili ai fini della conservazione, le soprintendenze hanno realizzato direttamente gli interventi necessari in danno del soggetto inadempiente.

Nessun notizia ha poi fornito l'Amministrazione sul rispetto da parte della soprintendenze del termine di 30 giorni per l'effettuazione del collaudo né sull'attività di verifica dell'osservanza delle convenzioni stipulate con i beneficiari dei contributi, tenuti a consentire l'accesso del pubblico ai beni restaurati.

Sono invece pervenuti dati complessivi, suddivisi per aree geografiche, sul numero dei contributi liquidati dagli uffici e sul relativo importo (tabella 7), che la

Direzione ha in buona parte acquisito a seguito dei monitoraggi effettuati ai sensi delle direttive annuali del Ministro.

Ripartizione contributi in ambito nazionale D.G. BAP (art. 42)

Tabella n. 7

Area Geografica	Numero contributi liquidati						Importo erogato (in migliaia di Euro)					
	2001	%	2002	%	2003	%	2001	%	2002	%	2003	%
NORD	261	45	275	44	293	47	16.689	51	22.276	55	21.343	51
CENTRO	277	48	288	46	281	45	14.117	44	14.581	36	16.739	39
SUD	38	7	61	10	50	8	1.576	5	3.645	9	4.351	10
Totali	576	100	685	100	624	100	32.382	100	40.502	100	42.433	100

Nel 2001 sono stati liquidati 576 contributi in conto capitale per restauro di beni architettonici, dei quali 261 localizzati nel nord, 277 nel centro e 38 nel sud con una percentuale, rispetto al totale dei contributi, del 45%, 48%, 7%. Nei due anni successivi i valori numerici ed i rapporti percentuali non hanno subito variazioni di rilievo. Infatti nel 2002 dei 685 contributi 275 (44%) sono andati al nord, 288 (45%) al centro, 61 (8%) al sud, mentre nel 2003 il totale dei contributi pari a 624 è stato ripartito fra le stesse aree geografiche nella misura di 293 (47%), 281 (45%), 50 (8%).

La stessa suddivisione, riferita all'entità delle contribuzioni, si discosta dal descritto andamento con una liquidazione media per ogni intervento effettuato nel nord di ampiezza superiore rispetto a quanto accaduto nel centro il quale, peraltro, ha beneficiato nel triennio del maggiore numero di contributi. Del tutto irrilevante risulta il numero e l'entità degli specifici interventi finanziari destinati ai restauri degli immobili di interesse culturale situati nelle zone meridionali.

Dai sondaggi eseguiti è anche risultato che, nel quadriennio, l'importo degli interventi finanziari in conto capitale, quasi nel 90% dei casi, è stato inferiore a 100.000 euro, con situazioni nelle quali la singola concessione non ha superato i 2.000 euro.

Nel 2000 i contributi superiori a 250.000 euro sono stati 11, destinati ad interventi su immobili situati esclusivamente nelle regioni settentrionali del territorio nazionale, fatta eccezione per quelli assegnati per il restauro di Palazzo Brancaccio di Roma (€ 330.000) e della Basilica di S. Francesco di Assisi. Per concorrere in maniera tangibile alle spese, resesi necessario ed urgente a causa dei danni procurati dal terremoto, è stato concesso per il restauro della basilica un contributo di € 762.000, che ha costituito nell'anno l'erogazione più rilevante sotto l'aspetto quantitativo.



Peraltro, di notevole entità è stato anche il contributo di 668.000 concesso per effettuare le opere di restauro su Palazzo Visconti di Brignano Gera d'Adda in provincia di Bergamo.

Negli anni successivi la situazione prospettata non ha subito sostanzialmente modificazioni. Può rilevarsi, comunque, che nel 2001 i contributi superiori a 250.000 euro, limitati a 17 casi – 8 dei quali con importo maggiore di 500.000 euro - sono stati destinati prevalentemente ad interventi su immobili situati nel Veneto (4), nell'Emilia Romagna (4) e nel Piemonte (3). L'importo dei contributi ha raggiunto € 2.260.264, per il complesso della Basilica e del Convento di S. Maria degli Angeli di Assisi; € 1.689.134 per la Basilica di S. Casa di Loreto; € 1.507.146 per l'ex Manifattura tabacchi di Bologna; € 1.489.600 per l'ex Salara di Bologna.

I contributi maggiori di 250.000 e di 500.000 euro sono andati moderatamente aumentando di numero negli anni 2002 e 2003, passando i primi da 21 a 26 e gli altri da 10 a 13. Per il 2002 vanno segnalati quelli destinati al restauro del Sacro convento di S. Francesco di Assisi per € 1.214.823; della Certosa di S. Francesco di Avigliana per € 903.020; della Cattedrale di S. Evasio di Casale Monferrato per € 875.156; del Palazzo Visconti di Taranto per € 873.030; del Convento la Cervara di S. Margherita Ligure per € 833.147. Nell'anno successivo gli interventi di concorrenza nelle spese di restauro di maggiore consistenza economica hanno raggiunto € 2.565.946 per la Villa S. Carlo Borromeo di Senato; € 1.674.001 per la Casa della Porta di Novara; € 1.387.216 per l'ex Convento di S. Francesco di Conegliano; € 1.107.565 per il Palazzo arcivescovile di Taranto.

La Direzione generale non ha fornito le altre notizie richieste in istruttoria, concernenti sia il procedimento gestito a livello centrale che quello di competenza degli organi periferici.

In particolare, per quanto concerne la fase decentrata la medesima Direzione ha informato di non essere a conoscenza dei dati riferiti alle singole Soprintendenze che riguardano le domande di contributo (il numero delle richieste, la data di presentazione, il numero dei rifiuti e la relativa motivazione) l'approvazione del progetto, l'ultimazione dei lavori, il collaudo, elementi questi che avrebbero consentito valutazioni sull'attività degli organi operativi del Ministero.

Le motivazioni della impossibilità di corrispondere alle richieste istruttorie sono state così rappresentate e vengono di seguito testualmente riprodotte.

“Per quanto riguarda le Soprintendenze, nel tentativo di acquisizione dei dati, è stato riscontrato, da un lato, che il periodo temporale che abbraccia una

pratica di contributo è in genere molto lungo, al punto che tra approvazione del progetto, esecuzione dei lavori, collaudo ed erogazione sovente intercorrono diversi anni, dall'altro che i criteri di organizzazione degli archivi degli uffici, non ancora provvisti di protocollo informatico, non consentono il reperimento di questi dati all'interno di uno stesso fascicolo.

Di norma, infatti, presso le Soprintendenze, la conservazione degli atti e la loro classificazione avviene facendo riferimento all'anno, all'area territoriale (comune o provincia), alla materia (tutela, lavori, contabilità, musei, ecc.) e, all'interno della materia, per procedimento; da ciò deriva che - per fare un esempio e considerando che una pratica di contributo inizia con l'approvazione del progetto, il quale normalmente precede l'istanza (di concessione) ed a cui non sempre segue l'istanza (di concessione) - per ogni singola pratica l'ufficio avrebbe dovuto procedere a ricerche negli anni per ogni singolo settore (fascicolo tutela per approvazione progetto, fascicolo contributo per istanza, fascicolo tecnico per collaudo ecc.) per risalire nel tempo ai vari passaggi.

Fare ciò per ogni pratica e per quattro esercizi finanziari avrebbe richiesto tempo di gran lunga superiore a quello disponibile e personale a ciò applicato non saltuariamente e questo proprio in un momento in cui le Soprintendenze, carenti di organico sia nei profili amministrativi che in quelli tecnici, come attesta una recentissima nota inviata all'Ufficio di Gabinetto, sono fortemente impegnate nell'avvio delle procedure di verifica dell'interesse culturale del patrimonio appartenente al demanio ed enti pubblici in genere, ai fini delle preannunciate operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare.

Per quanto riguarda l'Amministrazione centrale, invece le difficoltà sono derivate dall'indisponibilità dei locali ove sono collocati gli archivi, per interventi di sostituzione delle controsoffittature ed eliminazione di quelle precedenti contenenti componenti a base di amianto; alle opere ormai concluse ha dovuto fare seguito una approfondita attività di spolveratura e disinfestazione della documentazione da parte di una ditta specializzata che risulta ancora in corso.

Per consentire di conseguenza una raccolta di elementi utili ad una completa rappresentazione delle procedure in oggetto, la Direzione ha potuto fare riferimento alle sole documentazioni relative all'anno 2003 che erano in fase di lavorazione e pertanto nella disponibilità dell'ufficio".

In conclusione il CDR si è limitato a trasmettere un elenco annuale suddiviso per regione, nel quale vengono riportati per ogni contributo concesso gli estremi della dichiarazione di ammissibilità pronunciata dal Soprintendente, gli

estremi dell'approvazione del progetto, la data di completamento dell'istruttoria con l'acquisizione del consuntivo, la data di emissione del provvedimento di erogazione ed il relativo importo.

Dagli elementi trasmessi si può sommariamente accertare che mediamente, tra la pronuncia di ammissibilità a contributo espressa dal Soprintendente e la conclusione dell'istruttoria, trascorrono circa tre anni, (non esiste un termine di ultimazione del procedimento definito per regolamento), anche se non mancano casi, e sono diversi, in cui lo stesso periodo si protrae fino a cinque o sei anni.

Le recenti modifiche di bilancio avvenute nel 2003 ed in particolare l'istituzione del fondo unico di investimento, con l'affidamento della sua gestione al Segretariato Generale e con l'inclusione in esso del capitolo 8311 (contributi in conto capitale), hanno anche prodotto un allungamento dei termini di erogazione (liquidazione/ordinazione) della contribuzione (tempo medio registrato un anno, a fronte dei tre/quattro mesi degli anni precedenti), resasi possibile nell'anno solo a partire dal mese di settembre, momento in cui la Direzione ha avuto la disponibilità dei mezzi finanziari.

Comunque, l'Amministrazione ha opportunamente osservato che una valutazione della gestione basata sulla durata delle procedure concessorie, strettamente dipendenti dai tempi di realizzazione degli interventi, potrebbe non essere significativa, atteso che, per ovvi motivi, all'atto di approvazione del progetto non è consentito stabilire termini alla durata dei lavori di restauro. Infatti, all'Amministrazione è consentito imporre esclusivamente l'obbligo di comunicazione dell'avvio dei lavori, per permettere l'esercizio dell'azione di vigilanza esercitabile dalle soprintendenze.

Anche le modalità di scelta del contraente da parte del beneficiario del contributo sono rimaste escluse da qualsiasi forma di controllo, atteso che l'obbligo del rispetto delle procedure ad evidenza pubblica è imposto solo ai soggetti che fruiscono di finanziamenti pubblici in misura superiore al 50% della spesa.

Non potendo, per espressa disposizione legislativa, il contributo superare il limite percentuale del 50%, ne deriva che, oltre l'osservanza dei requisiti tecnico-scientifici indicati dall'Amministrazione a garanzia della buona qualità del lavoro, completa è l'autonomia del beneficiario nella scelta dell'appaltatore.

### 5.1.2 La concessione dei contributi in conto interessi

La legge 8 ottobre 1997 n. 352, nel prevedere la possibilità di erogare anche contributi in conto interessi per il restauro di immobili di interesse culturale, all'art. 5 co. 5° ha disposto per tale finalità un limite di impegno trentennale di £ 25.000.000.000 pari ad € 12.911.422 a decorrere dal 1998, che, peraltro, in questo esercizio sono andati in economia per mancata assunzione di impegni.

Potranno, quindi, essere accolte, nei limiti del finanziamento complessivo concesso, istanze di contributo riferite a mutui la cui naturale scadenza sia anteriore alla data del 31/12/2027.

Il procedimento di erogazione è quello adottato per gli interventi in conto capitale, in precedenza già esposto. E' stato pure segnalato che la normativa non esclude la cumulabilità dei contributi (c.capitale/c.interessi), che possono quindi essere concessi sulla spesa necessaria al restauro di un unico immobile; comunque – come detto - diverso è il momento dell'erogazione, che nel caso di contributo in conto interessi precede l'intervento di restauro, in quanto collegato alla concessione del mutuo, mentre nell'altro caso segue necessariamente il collaudo delle opere e la documentazione delle spese a consuntivo.

Tabella n. 8  
in euro

Centro di responsabilità		Direzione generale per i Beni Architettonici e il Paesaggio							
Codice economico		6.01.03 – Contributi in c/interessi							
Capitolo di spesa		2330 (es. fin. 2000 e 2001) – 2891 (es. fin. 2002 e 2003)							
Denominazione:		Contributo in conto interessi per interventi di restauro, conservazione e manutenzione del patrimonio culturale immobiliare							
Esercizio finanziario		2000	2001	%	2002	%	2003	%	Totale
Massa spendibile	Stanziamenti definitivi di competenza	12.911.422	12.911.422	0	12.911.422	0	12.911.422	0	51.645.690
	residui passivi iniziali	12.911.422	25.822.845	100	35.950.168	39	34.317.908	-5	109.002.343
	Totale	25.822.845	38.734.267	50	48.861.590	26	47.229.330	-3	160.648.033
Autorizzazione di cassa definitiva		12.911.422	12.911.422	0	12.951.921	0	12.911.422	0	51.686.188
Impegni		12.911.422	12.911.422	0	12.911.422	0	12.911.422	0	51.645.690
Pagamenti	Conto residui	0	2.784.100		4.734.752	70	0	-100	7.518.852
	Conto competenza	0	0		0		5.309.574		5.309.574
	Totale	0	2.784.100		4.734.752	70	5.309.574	12	12.828.426
Economie					9.808.930		12.407.883		22.216.813
Residui passivi finali		25.822.845	35.950.168	39	34.317.908	-5	29.511.872	-14	125.602.793
Le percentuali di incremento o di decremento si riferiscono all'esercizio finanziario precedente.									

La tabella dei dati finanziari (tabella 8) indica che l'attività della Direzione generale negli anni 1999/2000 è stata circoscritta all'assunzione dell'impegno, pari all'intero stanziamento di competenza, circostanza questa che si è ripetuta costantemente negli anni successivi. La lievitazione dei residui passivi iniziali

verificatasi nel corso del quadriennio, ha poi determinato dal 2002 la costituzione di forti economie di gestione (residui non pagati nei termini).

In conclusione, deve rilevarsi che alla fine del periodo considerato (esercizio 2003), con una autorizzazione di cassa di € 51.645.690 pari all'importo degli stanziamenti complessivi e con una massa spendibile di € 160.648.033, i pagamenti effettuati hanno raggiunto € 12.828.426 tutti effettuati con ordine di accreditamento.

L'applicazione degli indicatori contabili non fornirebbe nella specie ulteriori utili elementi di valutazione sulla gestione finanziaria.

In merito alla distribuzione in ambito nazionale degli interventi in conto interessi, il monitoraggio ha rilevato che nel 2002 i contributi liquidati sono stati 176, di cui 79 (45%) relativi a restauri di beni collocati nel nord, 92 (53%) al centro e 5 (2%) al sud. Nell'anno successivo si è registrato un consistente aumento delle concessioni dei contributi per un totale di 342 assegnazioni, che però non ha sostanzialmente mutato la precedente ripartizione nelle aree geografiche, atteso che al nord sono stati destinati 157 contributi (46%), al centro 166 (48%), al sud 19 (6%).

Anche in merito a questa attività di contribuzione la Direzione non ha fornito tutti gli elementi richiesti. In ogni modo, non risulta che siano state impartite direttive o predisposti criteri particolari per la gestione del procedimento.

Per quanto riguarda i tempi di concessione, la stessa Direzione ha comunicato che, di norma, il procedimento si conclude in tempi brevi, dovendo lo stesso precedere l'avvio dei lavori. L'analisi del rilevamento mostra infatti un tempo medio di definizione della pratica di quattro/sei mesi, fatte salve situazioni particolari in cui la messa a punto della documentazione da parte del soggetto beneficiario ha richiesto maggior tempo.

## 5.2 La direzione generale per il patrimonio storico, artistico, e demoetnoantropologico

Alla Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico è attribuita la competenza per la concessione di contributi sulle spese di restauro delle cose mobili di interesse culturale (dipinti, sculture, opere di grafica, strumenti musicali, prodotti delle arti applicate, oggetti di interesse etnografico e attinenti alle arti e tradizioni popolari, cimeli, strumenti scientifici ecc.) e delle superfici architettoniche decorate (pitture murali, mosaici, stucchi, ecc.), alle quali viene applicata la disciplina relativa ai beni immobili.

In assenza dei monitoraggi previsti dalle direttive del Ministro, si è resa necessaria una difficoltosa operazione di selezione per enucleare i dati finanziari riferibili esclusivamente all'attività in questione effettuata da questo CDR, a causa della collocazione dei fondi su un capitolo promiscuo e della ristrutturazione organizzativa del Ministero attuata nel periodo di riferimento, che ha comportato l'adeguamento dei documenti contabili. I medesimi dati, non ricavabili dai bilanci consuntivi approvati in Parlamento, sono stati comunicati dalla stessa Direzione generale.

In effetti, negli esercizi finanziari 2000/2001, in assenza di un capitolo di spesa con destinazione specifica, per il finanziamento dell'attività di contribuzione per il restauro dei beni artistici e storici sono stati utilizzati fondi giacenti su due capitoli diversi, il primo per i pagamenti relativi ad interventi sui beni mobili e l'altro per quelli su beni immobili. Inoltre, nello stesso periodo di tempo la numerazione dei capitoli interessati dall'indagine ha subito variazioni.

Nel 2000 infatti le spese per i contributi sui beni mobili gravavano sul capitolo 2301 e quelle sui beni considerati immobili sul capitolo 7701. Nell'esercizio successivo invece il capitolo 2301 ha assunto la numerazione 5401 e, a partire dal 2002, tutti gli stanziamenti per i beni artistici e storici sono stati collocati sul solo capitolo 3760 il quale, in quanto promiscuo, ha una denominazione molto ampia e rende possibile l'utilizzazione dei relativi mezzi finanziari per "Contributi, interventi, sovvenzioni e sussidi per manutenzione, conservazione e restauro dei beni artistici e storici, per le ricerche sottomarine, per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori, per attività museale e di promozione culturale, per mostre ed esposizioni nazionali ed internazionali".

Lo spaccettamento dei capitoli già segnalato, verificatosi a metà dell'esercizio finanziario 2001, ha inoltre creato notevole disordine nella distribuzione dei residui fra i nuovi centri di responsabilità. Infatti gli impegni assunti per i contributi relativi ai beni artistici e storici nel 1999 e 2000, che avrebbero dovuto transitare dal cap. 7701 al capitolo 3760 attribuito alla Direzione per i beni storici ed artistici, sono stati invece imputati al cap. 8311 gestito dalla Direzione Generale per i beni architettonici, circostanza quest'ultima che è emersa solo dopo una verifica effettuata nel 2004 dall'Ufficio centrale di bilancio.

In presenza delle numerose anomalie sopra rappresentate nella specie l'analisi finanziaria circoscritta al triennio 2001/2003 (tabella 9a), risulta necessariamente limitata e poco rappresentativa.

Tabella n. 9a  
in euro

Centro di responsabilità		Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico					
Codice economico		05.03.02 – Trasferimenti correnti a istituzioni sociali private					
Capitolo di spesa		5401 (istituito nell'es. fin. 2001) – 3760 (es. fin. 2002 e 2003) (parte della spesa destinata ad erogazione di contributi*)					
Denominazione		Contributi, interventi, sovvenzioni e sussidi per manutenzione, conservazione e restauro dei beni artistici e storici, per le ricerche sottomarine, per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori, per attività museali e di promozione culturale, per mostre ed esposizioni nazionali e internazionali					
Esercizio finanziario		2001	2002	%	2003	%	Totale
Massa Spendibile	Stanziameti definitivi di competenza	90.309	751.523	732			841.832
	Residui passivi iniziali	177.971(a)	19				19
	Totale	268.280	751.542	180			1.019.822
Autorizzazione di cassa definitiva		268.280	751.542	180			1.019.822
Impegni		90.309	751.523	732			841.832
Pagamenti	Conto residui	177.971	19				177.890
	Conto competenza	90.309	751.523	732			841.832
	Totale	268.280	751.542	180			1.019.822
Economie							
Residui passivi finali							

Le percentuali di incremento o di decremento si riferiscono all'esercizio finanziario precedente.  
\*) la quota parte di destinazione è stata indicata dall'Amministrazione  
a) risorse utilizzate ma provenienti dal cap. 7701/R1998 e cap. 2301/R2000

Nel periodo considerato, gli stanziamenti definitivi di competenza hanno raggiunto € 841.832 con una ripartizione annuale che nel 2002 è stata di € 751.523.

Gli impegni, la massa spendibile e le autorizzazioni di cassa si sono di norma mantenute a livello degli stanziamenti, fatta eccezione per l'esercizio 2001.

Nel triennio i pagamenti, eseguiti esclusivamente con mandato diretto, hanno raggiunto l'importo complessivo di € 1.019.822 e sono stati effettuati in buona parte nell'esercizio finanziario 2002 per l'ammontare di € 751.723.

I pagamenti in conto competenza, pari a € 841.832, sono stati nettamente prevalenti rispetto a quelli in conto residui, quantificati in € 177.890.

Nel 2003, i contributi, il cui procedimento era stato concluso, non sono stati liquidati poiché la disponibilità di cassa (pari a circa € 11.000.000) relativa al capitolo promiscuo è stata totalmente utilizzata per eseguire interventi ritenuti prioritari inseriti nel programma triennale di cui alla legge 109/1994, a totale carico dello Stato.

In merito alle delineate risultanze finanziarie la Direzione generale ha precisato che (di norma) gli impegni e i relativi pagamenti avvengono nel medesimo esercizio finanziario, atteso che l'assunzione degli impegni relativi alla concessione dei contributi è annualmente disposta con un unico decreto direttoriale che congiuntamente individua anche i mezzi finanziari destinati agli interventi di lavori pubblici programmati nell'anno.

La stessa Direzione ha pure evidenziato che nel 2002 non è stato possibile effettuare pagamenti oltre il 31 luglio a causa della indisponibilità di cassa, dovuta sia alla riduzione degli stanziamenti, sia alla rassegnazione ad altro CDR dei residui provenienti dal capitolo 7701 (restauro degli immobili), sia alla mancata reintegrazione della cassa del capitolo 3760 dopo l'assestamento di bilancio, sia infine agli effetti del decreto "tagliaspese" che avrebbe inciso in misura notevole sulla disponibilità annuale (quest'ultima circostanza non risulta però dai documenti contabili ufficiali).

Per quanto sopra l'uso di indicatori finanziari per la verifica e la funzionalità della gestione non fornirebbe utili indicazioni.

Venendo all'esame delle modalità di esecuzione dell'attività posta in essere dalla Direzione, si riferiscono di seguito le valutazioni della stessa in merito alla necessità (ovvero alla possibilità) di attuare la programmazione degli interventi finanziari e di predisporre criteri per la individuazione dei beneficiari dei contributi in conto capitale e per la determinazione delle quote di concorrenza nella spesa.

La medesima ha innanzi tutto segnalato la difficoltà di programmare la spesa degli interventi di restauro sul patrimonio culturale non statale, atteso che, i lavori sono eseguiti su iniziativa del proprietario. "Tale programmazione imporrebbe infatti di pagare sempre i lavori in un esercizio finanziario successivo a quello nel quale è avvenuto il collaudo, mentre negli esercizi finanziari nei quali la disponibilità di cassa è stata sufficiente, si è riusciti a concludere anche il procedimento di spesa nello stesso esercizio finanziario nel quale era stato effettuato il collaudo.

Il regolamento di riforma del Ministero ha cercato di porre rimedio a questa difficoltà spostando la competenza in materia di contributi dall'Amministrazione centrale alle Direzioni regionali, ciò che dovrebbe permettere di inserire i contributi nella programmazione gestita a livello periferico. Ogni soprintendenza, in fase di pronuncia sull'ammissibilità dell'intervento a contributo, potrebbe già prevedere la relativa spesa nella programmazione triennale, fatta salva la verifica delle spese effettivamente sostenute e rimaste a carico del proprietario in fase di collaudo".



A giudizio della Direzione, ancora più complessa sotto il profilo gestionale risulterebbe la definizione di priorità e/o di criteri di selezione degli interventi da sovvenzionare, posto che nell'individuare il soggetto beneficiario non sussisterebbe alcun margine di discrezionalità. Infatti – ritiene la stessa Direzione – nella fattispecie l'Amministrazione deve verificare il titolo della proprietà e della rappresentanza ed accertare la sussistenza delle condizioni previste dalla legge (status giuridico del bene, approvazione del progetto, conclusione dei lavori, esito positivo del collaudo, effettività della spesa sostenuta).

“Se tali condizioni sono soddisfatte ed è stata acquisita dalla Soprintendenza competente tutta la documentazione atta a provarlo, la Direzione Generale non effettua alcun apprezzamento, ma si limita a verificare l'importo ammissibile espungendo eventuali spese accessorie, a verificare la disponibilità finanziaria ed a liquidare i contributi fino a esaurimento dei fondi stanziati nell'esercizio, seguendo l'ordine cronologico di ricezione della documentazione completa, ovvero dell'ultima integrazione della documentazione inizialmente inviata in forma incompleta o non idonea”.

In merito ai criteri per la determinazione della quota percentuale di concorrenza nella spesa, la stessa Direzione - considerata la limitata disponibilità dei fondi negli esercizi finanziari interessati dall'indagine - ha sempre applicato il criterio stabilito dalla citata circolare n. 116 del 7 agosto 1992, adottata in attuazione della legge 241/1990, che prevede la concorrenza fino al 30% della spesa per opere di restauro su beni privati e fino al 40% per quelli riguardanti beni appartenenti a enti.

In ordine poi alla disposizione di cui all'art. 41 co. 2, che consente allo Stato di effettuare direttamente gli interventi ex art. 37, la Direzione ha informato di non avere fissato particolari criteri, non essendosi mai verificata la fattispecie nel periodo oggetto d'indagine.

Il motivo per cui è stato scelto il criterio di liquidare le somme secondo l'ordine cronologico di conclusione dei procedimenti si ricondurrebbe “alla ratio della legge 1552/61 che, prevedendo l'intervento finanziario dello Stato a favore del patrimonio culturale non statale, ha inteso da un lato incentivare il proprietario a farsi parte attiva del processo di conservazione, dall'altro collegare vantaggi all'istituto della notifica (oggi dichiarazione) dei beni di proprietà privata, generalmente percepita soprattutto come una limitazione al diritto di proprietà e in genere alla possibilità di disporre pienamente del bene”. Per quanto relativo alla parcellizzazione dei finanziamenti – particolarmente evidente nel caso dei beni

artistici e storici – l'Amministrazione ha chiarito che essa "può essere letta in chiave negativa se rapportata all'orientamento della programmazione per obiettivi, ma corrisponde anche alla realtà di un patrimonio al tempo stesso denso e diffuso sul territorio".

Nella concessione dei contributi in conto capitale, identiche sono la disciplina e le procedure di erogazione gestite dalla Direzione per il patrimonio artistico e storico e dalla Direzione per i beni architettonici. L'unica difformità di rilievo è costituita dalla mancata previsione della fruibilità da parte del pubblico dei beni di proprietà privata restaurati con il concorso pubblico, giustificata peraltro da ragioni di sicurezza e dalla limitatezza dell'importo del contributo che normalmente viene concesso.

Anche questo CDR non ha dato puntuale riscontro alle richieste formulate in istruttoria relative a dati e notizie sul procedimento attuato in sede periferica, facendo presente che detti elementi non potevano essere acquisiti in tempi brevi atteso che 35 erano gli uffici periferici coinvolti nell'indagine.

Si è infatti limitato ad inviare delle schede nelle quali risultano indicati, per ogni intervento, la soprintendenza competente, l'ente o il soggetto privato proprietario, la data di collaudo, il riferimento all'impegno, la data del pagamento apposta dall'UCB sul mandato informatico, l'ammontare del contributo.

La Direzione ha evidenziato – lo si desume comunque dalle schede inviate - che l'assoluta prevalenza dei contributi è destinata agli enti religiosi ed in particolare al restauro delle chiese e degli altri edifici e complessi di proprietà ecclesiastica, nei quali sono collocati buona parte dei beni di interesse storico-artistici di estremo pregio non solo come singolo oggetto ma, e soprattutto, nel loro contesto d'insieme.

### 5.3 La direzione generale per i beni archeologici

Come già accennato, l'attività di concessione dei contributi ex artt. 41/42 del d.lgs. 490/1999 da parte della Direzione generale per i beni archeologici, nel quadriennio in esame, è risultata del tutto marginale, a causa della particolare natura giuridica del beni oggetto di restauro. Infatti, ai sensi della legge n. 364 del 26 giugno 1909 (tuttora vigente) le cose rinvenute nel sottosuolo (di norma di interesse archeologico) appartengono allo Stato e sono iscritte nel demanio se beni immobili o incluse nel patrimonio statale indisponibile se beni mobili.

Esistono, comunque, casi eccezionali, per esempio a Roma o in altre località, di strutture archeologiche da sempre visibili, oppure inglobate in edifici di

epoca successiva che presentano una continuità di vita ininterrotta dall'antichità, che sono di proprietà non statale se note "ab immemorabile tempore".

I beni mobili non statali di interesse archeologico sono invece concentrati, quasi sempre, in collezioni storiche o raccolte formatesi antecedentemente alla citata legge del 1909, appartenenti a casate nobiliari e relativamente alle quali lo Stato non ha provveduto all'acquisto.

Peraltro, la condizione di "ruderi privi di utilizzazione", che spesso qualifica i beni archeologici, non consente una destinazione abitativa o commerciale del bene da restaurare, cosicché l'interesse del privato alla esecuzione degli interventi viene in parte attenuato.

Infine, va rilevato che le collezioni archeologiche non statali sono generalmente costituite da opere marmoree che, data la natura del materiale, non richiedono interventi di restauro onerosi come quelli per i beni artistici costituiti da quadri, da affreschi o da dipinti.

A causa delle suddette circostanze, nel 2000 e nel 2001 la Direzione ha erogato un solo contributo mentre negli esercizi seguenti gli interventi finanziari definiti sono stati due per ciascun anno.

I relativi oneri finanziari hanno gravato sul capitolo di natura promiscua n. 2301, che dall'esercizio 2002 ha assunto la diversa numerazione 2360, la cui denominazione risulta di notevole ampiezza: "Contributi, interventi, sovvenzioni e sussidi per manutenzione, conservazione e restauro dei beni architettonici, archeologici, artistici e storici, per le ricerche anche sottomarine, per gli scavi archeologici per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori, per attività museali e di promozione culturale, per mostre ed esposizioni nazionali ed internazionali".

I fondi giacenti sul medesimo capitolo – di cui solo una minima parte viene destinata agli interventi che qui interessano - sono annualmente ripartiti, in sede di programmazione dei lavori pubblici, fra le soprintendenze che provvedono all'esecuzione dei lavori ed all'effettuazione delle numerose attività indicate nella suddetta denominazione. In tale ambito, in presenza di domande di contributo, vengono definiti gli stanziamenti necessari ed è individuato l'organo periferico competente alla definizione del procedimento concessorio, peraltro identico a quello utilizzato dagli altri CDR già presi in esame.

La tabella che segue (tabella 10), che include esclusivamente i dati quantitativi, non offre materia di particolari osservazioni.

Tabella n. 10  
in euro

Centro di responsabilità		Direzione generale per i Beni Archeologici				
Codice economico		05.03.02 – Trasferimenti correnti a istituzioni sociali private				
Capitolo di spesa		2301 (es. fin. 2000 e 2001) – 2360 (es. fin. 2002 e 2003) - parte della spesa destinata all'erogazione di contributi a privati -				
Denominazione:		Contributi, interventi, sovvenzioni e sussidi per manutenzione, conservazione e restauro dei beni artistici e storici, per le ricerche sottomarine, per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori, per attività museali e di promozione culturale, per mostre ed esposizioni nazionali e internazionali				
Esercizio finanziario		2000	2001 (*)	2002	2003	Totale
Massa spendibile	Stanziam. definitivi di competenza	3.099	32.148	329.115	345.364	709.726
	residui passivi iniziali	0	0	0	0	0
	Totale	3.099	32.148	329.115	345.364	709.726
Autorizzazione di cassa definitiva		3.099	32.148	329.115	345.364	709.726
Impegni		3.099	32.148	329.115	365.364	729.726
Pagamenti	Conto residui	0	24.067	0	0	24.067
	Conto competenza	3.099	8.081	329.115	345.364	685.659
	Totale	3.099	32.148	329.115	345.364	709.726
Economie		0	0	0	0	0
Residui passivi finali		0	0	0	0	0

(\*) Comprensivo dell'importo di € 24.067 erogato a favore della D.G. PSAD

Tuttavia, sembra opportuno evidenziare che nel quadriennio la disponibilità complessiva per gli interventi finanziari è stata di € 709.726, con stanziamenti annuali che dal 2001 al 2003 sono aumentati da € 32.148 a € 345.364, tutti impegnati e pagati nel corso dell'esercizio finanziario di competenza.

La Direzione generale ha comunicato che, considerata l'esiguità delle domande di contributo, tutte accolte nel periodo in esame, non è stata ritenuta necessaria la fissazione di criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la definizione della quota di concorrenza alle spese.

#### 5.4 La direzione generale per gli archivi

Ai sensi del co. 3 dell'art. 41 del d.lgs. n. 490 la Direzione generale per gli archivi ha concesso contributi agli enti pubblici, per ordinare ed inventariare i propri archivi storici costituiti da documenti sugli affari esauriti da oltre 40 anni ed ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di archivi privati di notevole interesse storico, per ottemperare all'obbligo di conservazione imposto dal precedente articolo 40.

In virtù del co. 4 anche agli enti ecclesiastici o agli istituti e associazioni di culto sono stati concessi contributi, se proprietari, possessori o detentori di archivi ritenuti di interesse storico dal Soprintendente.

Per le dette attività di contribuzione nei bilanci annuali relativi al periodo 2000/2003 sono stati istituiti due capitoli distinti, il primo dei quali - con la numerazione 2752 negli esercizi 2000/2001 e 2611 successivamente - destinato agli "interventi per il restauro dei documenti deteriorati degli archivi non statali dichiarati di notevole interesse storico" appartenenti agli enti pubblici.

L'altro, con il numero 2751 negli anni 2000/2001, è stato utilizzato per concedere "contributi per gli archivi privati di notevole interesse storico nonché per gli archivi appartenenti ad enti ecclesiastici ed ad istituti o associazioni di culto".

Per motivi non comprensibili, nel corso dell'esercizio finanziario 2002 con variazione di bilancio detto capitolo è stato soppresso e gli oneri derivanti da quest'ultima attività sono stati imputati sul capitolo 1507, prima assegnato al Segretariato generale per la gestione delle spese a carattere strumentale e poi parzialmente attribuito alla Direzione generale per i beni librari. Cosicché, nel corso del suddetto esercizio, il capitolo di spesa 1507, assegnato al Segretariato generale, è stato in parte amministrato dalla Direzione per i beni librari che, a sua volta, ha assunto gli impegni sulla base delle indicazioni fornite dalla Direzione per gli archivi, titolare del procedimento e della gestione delle risorse.

Nel 2003, pur permanendo la competenza del Segretariato generale limitatamente alla gestione dei residui, gli stanziamenti di competenza sono stati trasferiti sul capitolo n. 2100 di nuova istituzione, attribuito alla Direzione generale per i beni librari.

Per quanto sopra i dati contenuti nelle tabelle seguenti (tabelle 11 e 12) sono stati determinati con un procedimento di scorporazione e di riaggregazione degli elementi finanziari desunti dal sistema informatico Ragioneria/Corte dei conti.

Tabella n. 11  
in euro

Centro di responsabilità		Direzione generale per gli Archivi							
Codice economico		05.03.02 – Trasferimenti correnti a istituzioni sociali private							
Capitolo di spesa		2752 (es. fin. 2000 e 2001) – 2611 (es. fin. 2002 e 2003)							
Denominazione:		Interventi per il restauro dei documenti deteriorati degli archivi non statali dichiarati di notevole interesse storico							
Esercizio finanziario		2000	2001	%	2002	%	2003	%	Totale
Massa spendibile	Stanziam. definitivi di competenza	258.228	258.228	0	258.228	0	258.228	0	1.032.913
	residui passivi iniziali	0	0		0		0		0
	Totale	258.228	258.228		258.228		258.228		1.032.913
Autorizzazione di cassa definitiva		258.228	258.228		258.228		258.228		1.032.913
Impegni		258.228	258.228		258.228		258.228		1.032.913
Pagamenti	Conto residui	0	0		0		0		0
	Conto competenza	258.228	258.228		258.228		258.228		1.032.913
	Totale	258.228	258.228		258.228		258.228		1.032.913
Economie									
Residui passivi finali		0	0		0		0		0

Tabella n. 12  
in euro

Centro di responsabilità		Direzione generale per gli Archivi							
Codice economico		05.03.02 – Trasferimenti correnti a istituzioni sociali private							
Capitolo di spesa		2751 (es. fin. 2000 e 2001) – 1507 (es. fin. 2002) 2100 (es. fin. 2003) (*)							
Denominazione		Contributi per gli archivi privati di notevole interesse storico, nonché per gli archivi appartenenti ad enti ecclesiastici e ad istituti o associazioni di culto							
Esercizio finanziario		2000	2001	%	2002 (parte)	%	2003 (parte)	%	Totale
Massa spendibile	Stanziam. definitivi di competenza	198.836	198.836	0	165.914	-17	248.792	25	812.378
	Residui passivi iniziali	0	0		0		0		0
	Totale	198.836	198.836	0	165.914	-17	248.792	25	812.378
Autorizzazione di cassa definitiva		198.836	198.836	0	165.914	-17	248.792	25	812.378
Impegni		198.836	198.836	0	165.914	-17	248.792	25	812.378
Pagamenti	Conto residui	0	0		0		0		0
	Conto competenza	198.836	198.836	0	165.914	-17	248.792	25	812.378
	Totale	198.836	198.836	0	165.914	-17	248.792	25	812.378
Economie		0	0		0		0		0
Residui passivi finali		0	0		0		0		0

(\*) Nel corso dell'esercizio finanziario 2002, con una variante negativa di tutto lo stanziamento, l'ex capitolo 2751 (dal 2002 cap. 2610) è stato soppresso. Comunque nel corso dello stesso anno la direzione ha gestito risorse pari a € 165.914,00 provenienti dal capitolo di bilancio 1507 (Centro di responsabilità: Segretariato Generale) con contestuale erogazione di contributi. Nell'esercizio finanziario 2003, invece, la stessa direzione ha gestito risorse per € 248.792,00 provenienti dal capitolo di spesa 2100 assegnato alla Direzione generale per i beni librari.

Nel periodo preso in esame gli stanziamenti definitivi di competenza gestiti dal CDR sono stati nel complesso costanti: € 1.032.913 destinati per contributi ad archivi di enti pubblici e € 812.378 per interventi a favore di archivi privati o ecclesiastici. Quest'ultimi hanno registrato nel quadriennio un leggero incremento, passando da € 198.836 nel 2000 a € 248.792 nel 2003.

A parte la quantificazione degli stanziamenti, i dati finanziari non presentano apprezzabile interesse, a causa della particolarità del procedimento previsto che si differenzia parzialmente da quello già descritto per la concessione di contributi destinati al restauro dei beni architettonici, storici ed archeologici.

Quanto al procedimento adottato si rammenta che, ai sensi del D.M. 30 luglio 1997, i Soprintendenti, esaminate le richieste debitamente documentate, inviano all'Amministrazione centrale le proposte di contributo, indicando l'ordine di priorità stabilito dallo stesso decreto, il quale privilegia sia i lavori di riordinamento ed inventariazione che gli interventi di restauro.

Sulla base delle proposte pervenute, la Direzione generale predispone il piano annuale di spesa, tenendo presente il suddetto ordine di priorità. L'approvazione del piano, effettuata con decreto del Ministro, è preceduta dal parere favorevole del competente Comitato di settore e del Consiglio Nazionale. Il procedimento a livello centrale si conclude con l'adozione di un decreto ministeriale per l'assunzione dell'impegno che copre l'intera disponibilità annuale utilizzata dal piano e di due decreti ministeriali con cadenza semestrale che consentono l'ordinazione della spesa.

La liquidazione dei contributi è nuovamente rimessa agli organi periferici del Ministero che la eseguono con ordini di accreditamento. E' possibile erogare acconti in più rate, il primo al momento della concessione del contributo, i successivi previa verifica del buon andamento dei lavori da parte del Soprintendente competente.

La Direzione generale ha comunicato di aver "attivato nel 2001 un sistema di controllo di gestione che fornisce indicazioni sul progetto presentato dalle Soprintendenze, sulla somma richiesta per l'attuazione del progetto e su quella attribuita, sulle date di accreditamento e di spesa dei fondi, di affidamento dei lavori, sulle date presunte ed effettive di fine lavori, sulla presenza di verbale di collaudo o relazione di fine lavori. Tale sistema, che costituisce una modalità sufficientemente analitica di rilevazione dei dati gestionali, di controllo dell'attività delle Soprintendenze e di autocontrollo per la Direzione generale, è stato accreditato come sistema di monitoraggio dei contributi".

Utilizzando detto sistema la Direzione generale ha trasmesso le schede relative ai contributi richiesti e concessi negli anni 2001 e seguenti, accompagnati dagli elementi di sintesi in ordine all'impegno e alla spesa dei relativi capitoli.

In merito alle scelte di priorità da conseguire, ed ai criteri per la individuazione dei beneficiari e per la quantificazione dei contributi, lo stesso CDR ha informato di avere applicato le direttive contenute nel citato decreto ministeriale del 30 luglio 1997 nei termini seguenti. "Dalla pubblicazione del T.U. la quota a carico dello Stato, che nella prassi precedentemente seguita poteva riguardare l'intero ammontare dell'intervento, è stata ridotta a un massimo del 50% della spesa occorrente. Sulla base dello stanziamento disponibile e degli ordini di priorità segnalati dalle Soprintendenze archivistiche, è stato privilegiato il completamento di lavori di ordinamento e inventariazione già intrapresi, conferendo una quota idonea a determinare la conclusione o un significativo avanzamento del lavoro. E' stata erogata, rispetto a nuovi interventi, una percentuale di contributo tale da consentire, unitamente alla quota a carico del proprietario, se non la conclusione del lavoro, la realizzazione di una quota importante dello stesso. Lo stesso criterio è stato utilizzato per i restauri".

Relativamente poi ai criteri per l'applicazione della disposizione di cui al co. 2 dell'art. 41 del d.lgs., che consente allo Stato di sostenere l'onere per gli interventi ex art.37 su beni di particolare interesse, la Direzione ha precisato quanto segue. "Le disposizioni sono state applicate in massima parte per la realizzazione di progetti nazionali di precatalogazione relativi a tipologie di archivi in uso o godimento pubblico, di rilevantissimo interesse storico, che correvano grave rischio di dispersione o distruzione (ad esempio, gli archivi delle Università italiane e gli archivi storici degli ex Ospedali psichiatrici). Sono stati altresì finanziati interventi di restauro e/o riproduzione di documentazione di particolare rarità e pregio che, per condizioni di deterioramento e frequenza di consultazione da parte di studiosi, erano da considerarsi a rischio di perdita".

Per quanto concerne l'attività di vigilanza sull'applicazione delle convenzioni per l'accesso del pubblico agli archivi, la medesima Direzione ha, infine, comunicato di avere provveduto alla revoca di un contributo per inadempimento del beneficiario.



## 6. Conclusioni

Gli elementi acquisiti in sede istruttoria non consentono di esprimere una valutazione interamente positiva sull'attività di gestione in precedenza illustrata, pur tenendo nella giusta considerazione alcune cause o situazioni di fatto - come ad esempio la riforma organizzativa del Ministero attuata nel quadriennio in esame - responsabili di obiettive difficoltà di amministrazione.

In effetti, anche le lacunose cognizioni sulla consistenza del patrimonio culturale, non rendendo possibile una realistica prospettazione delle obiettive esigenze di conservazione dei beni non statali, hanno senza dubbio inciso negativamente sulla capacità di programmazione dell'attività.

E' stato in precedenza accennato che la Sezione, nel relazionare al Parlamento sull'attività del Ministero in ordine "alla catalogazione dei beni culturali" ha già posto in evidenza "l'importanza delle attività intese alla conoscenza del patrimonio culturale, per pervenire in tempi ragionevoli al censimento dei beni culturali privati e pubblici, al fine di acquisire nozione degli stessi, di evitarne la dispersione, di georeferenziarli e, in definitiva, di assicurare la loro migliore tutela".

Tuttavia, mentre è possibile presumere che saranno disponibili "in tempi ragionevoli", i dati sulla consistenza dei beni relativi al patrimonio di proprietà di regioni, province, comuni ed enti pubblici o privati senza fini di lucro, continueranno invece a persistere difficoltà nel reperimento degli elementi conoscitivi riguardanti i beni di proprietà privata. Per questi ultimi infatti, trattandosi in buona parte di cose mobili facilmente occultabili, l'avvio dell'iter diretto al loro assoggettamento alle norme di tutela è rimesso di fatto alla volontà del proprietario.

Sotto questo aspetto il Ministero ha in effetti segnalato che già negli anni passati sono state avviate dalle regioni e da altri soggetti giuridici (es. enti ecclesiastici) iniziative di censimento, che non sono state tra loro coordinate per quanto attiene il sistema informativo utilizzato e nemmeno portate a conoscenza degli enti istituzionalmente competenti.

Per evitare simili disfunzioni, in data 8 aprile 2002, l'Amministrazione per i beni culturali ha concluso un'intesa con la C.E.I. (Conferenza episcopale italiana) per il coordinamento delle reciproche competenze in tema di catalogazione ed inventariazione dei beni culturali ecclesiastici. L'accordo prevede che la C.E.I. debba promuovere interventi di catalogazione dei beni di pertinenza ecclesiastica sulla base dell'attività di coordinamento effettuata dall'I.C.C.D. (Istituto centrale per il

catalogo e la documentazione) per l'intero territorio nazionale, integrando attività e risorse per l'implementazione del sistema informativo del catalogo nazionale.

Comunque, pur tenendo nella giusta considerazione quanto in precedenza evidenziato, deve rilevarsi come gli interventi finanziari in questione non siano stati preceduti da alcuna forma di programmazione.

Secondo l'Amministrazione, l'attività oggetto di indagine per insiti motivi sarebbe disgiunta da ogni tipo di programmazione a causa della imprevedibilità della consistenza dei finanziamenti, del numero delle istanze dei contributi, dei tempi di attuazione degli interventi.

A giudizio della Corte, in assenza di dati definitivi sul numero dei beni culturali non statali - peraltro di notevole consistenza - sui quali potrebbero (o meglio dovrebbero) essere effettuati interventi di restauro con il concorso dello Stato, un'attività diretta all'individuazione di obiettivi di ordine generali risulterebbe non solo possibile ma anche di notevole utilità e valenza. La definizione degli ambiti territoriali, della tipologia dei beni, delle opere di restauro da privilegiare, se fissata con validità pluriennale, può infatti costituire elemento di continuità e di efficacia da considerare nella fase di destinazione annuale delle disponibilità finanziarie.

Sul punto l'Amministrazione ha tuttavia posto in evidenza l'assenza di condizionamenti negativi, sotto il profilo del buon andamento della gestione, attribuibili alla carenza di programmazione, atteso che sono state sempre accolte tutte le domande di contributi, per le quali è risultato formalmente accertato l'interesse particolare alla tutela del bene oggetto di restauro.

Tale affermazione non può essere completamente condivisa, essendo comunemente nota l'effettiva entità delle esigenze di conservazione dei beni culturali statali e non statali non ancora soddisfatta. La relativa scarsità del numero delle istanze di contributo annualmente proposte - che va comunque messa in relazione con le predette esigenze ma anche con la modestia degli stanziamenti annualmente assegnati - è senza dubbio in parte determinata dalla inadeguatezza della normativa di settore che, a fini di garanzia, prevede un procedimento piuttosto complesso e, per motivi di ordine finanziario, una percentuale di contribuzione sulle spese alquanto inadeguata. Il proprietario del bene - sul quale, va ricordato, ricade l'onere della conservazione - non sempre ha interesse ad affrontare spese (spesso neppure può) per restauri non imposti d'autorità, cosicché il crescente degrado del bene rende il recupero maggiormente oneroso sotto il profilo economico.

Pur tuttavia, deve considerarsi che proprio il difetto di programmazione nei termini delineati non ha reso possibile l'effettuazione di una "adeguata comunicazione" ai possibili beneficiari dei contributi delle scelte di programma, indispensabile per l'efficacia stessa dell'azione amministrativa.

In effetti, la distribuzione territoriale degli interventi, destinati quasi esclusivamente a restauri di beni culturali situati in comuni del nord o del centro, dimostra una scarsa adesione all'attività in esame da parte degli altri possibili e numerosi beneficiari, dovuta presumibilmente, non solo alla congenità indisponibilità di mezzi finanziari riscontrabile in alcune zone del territorio nazionale, ma anche alle inadeguate modalità di informazione.

Pertanto, la medesima inadempienza potrebbe avere inciso negativamente anche sulla determinazione degli stanziamenti annuali, dovendosi presumere che i responsabili dei centri di costo, in assenza di specifici obiettivi da raggiungere, non abbiano potuto rappresentare correttamente nelle sedi competenti le reali esigenze dei diversi settori da loro gestiti.

Nella parte specifica relativa ai dati finanziari è stata infatti posta in evidenza, oltre alla congenita esiguità dei mezzi destinati all'attività in esame (complessivamente quantificati nel quadriennio 2000/2003 in € 156.140.000) la bassa incidenza percentuale di quest'ultimi con riguardo alle disponibilità assegnate sia alla funzione obiettivo "attività culturali" che agli interventi di conservazione in genere su tutto il patrimonio culturale, rispettivamente limitata – secondo i calcoli effettuati dalla Corte – all'1,8% ed al 5,5%.

Pertanto – secondo il puntuale rilievo dell'Amministrazione – la già limitata disponibilità a breve dovrebbe divenire addirittura di maggiormente insufficiente per i seguenti motivi.

"Il primo è riferito all'affermarsi dell'indirizzo di una sempre più frequente concertazione delle risorse tra lo Stato e le Regioni in base al quale sono state sottoscritte le intese istituzionali di programma e, all'interno di queste, gli accordi di programma quadro per i beni culturali.

Molti interventi in quelle sedi sono stati coperti proprio dalla possibilità per il Ministero di concorrere nella spesa sostenuta dall'ente beneficiario, in genere Comuni o enti ecclesiastici; questo, in prospettiva, quando le opere saranno compiute, farà crescere sensibilmente le necessità dei capitoli.

Il secondo motivo è collegato a quanto previsto dal nuovo Codice dei beni culturali che, oltre ad avere previsto in determinate condizioni la possibilità di concorrere nella spesa anche per l'intero, ha in più ritenuto ammissibili a contributo

gli interventi conservativi in genere, intendendo come tali l'attività di studio, la prevenzione, la manutenzione ed il restauro.

Da questo deriverà un ampliamento notevole delle opere ammissibili a contributo con conseguente necessità di ulteriori risorse indispensabili per poter fare fronte a tutte le necessità.

Per quanto riguarda l'attività futura, l'Amministrazione non ha escluso, in linea di principio, la possibilità di privilegiare in qualche modo gli interventi ad iniziativa di privati e di enti non statali che meglio rispondano a determinati obiettivi di programmazione. Ha però congiuntamente osservato che deve essere "evitato il rischio che questi obiettivi vengano posti in astratto, senza tener conto della diversità delle situazioni locali o della complessità degli elementi da valutare prima di privilegiare un certo territorio o una certa tipologia, poiché fornendo indicazioni non abbastanza meditate si corre il rischio di incentivare interventi non necessari.

L'ottica dovrebbe essere quella della conservazione 'programmata', che è stata uno dei criteri ispiratori della Carta del rischio promossa dall'Istituto centrale per il restauro, e che però presuppone un monitoraggio costante dei fattori di pericolosità e delle condizioni di conservazione dei beni. Questa banca dati e quella, di carattere conoscitivo, costituita dal sistema Generale del Catalogo (SiGeC), che è basata sulla georeferenziazione – ossia sulla collocazione delle informazioni relative al bene entro un sistema cartografico - forniscono una mappa che in futuro potrebbe anche essere integrata con le informazioni relative ai singoli interventi conservativi effettuati sul bene, compresi quelli ad iniziativa privata".

In proposito è stato segnalato che la Direzione generale per il patrimonio, storico, artistico e demotnoantropologico ha elaborato un progetto, che sarà finanziato dal CIPE a partire dal 2005, dal titolo ART-PAST, relativo per ora solo all'area meridionale, che si propone, fra l'altro, di integrare i dati informatizzati sulla catalogazione con quelli sulla documentazione relativa agli interventi di restauro che i beni catalogati hanno subito, utilizzando l'informazione tratta dagli archivi delle soprintendenze.

In conclusione – ad avviso dell'Amministrazione – "il problema di orientare, mediante i contributi alle spese, l'attività di conservazione svolta dai soggetti diversi dallo Stato sul patrimonio culturale deve essere inquadrato nel più generale tema della programmazione e del monitoraggio dell'attività di conservazione e restauro.

Un altro passo importante sarà l'applicazione dell'articolo 29 del Codice dei beni culturali, ed in particolare del co. 5 che così recita: il Ministero definisce, anche

con il concorso delle regioni e con la collaborazione delle università e degli istituti di ricerca competenti, linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento in materia di conservazione dei beni culturali”.

Nella precedente esposizione relativa al quadro normativo è stato evidenziato come le norme recate dagli artt. 41/43 del d.lgs. 490 prevedano sempre l'esercizio di un'attività di valutazione - nella selezione dei beneficiari degli interventi finanziari, nella quantificazione degli stessi, nella concessione di acconti sulla liquidazione finale – che comporta un ampio ambito di discrezionalità (lo Stato ha facoltà di concorrere nella spesa; l'onere della spesa può essere sostenuto in tutto o in parte dallo Stato; possono essere erogati acconti; eccetera).

Ogni attività di natura discrezionale trova però i propri limiti in criteri di scelta che devono essere obiettivi, precostituiti e funzionali alla realizzazione delle finalità indicate dalle norme che consentono l'esercizio della discrezionalità medesima.

I criteri prescelti, in precedenza già citati, non sembrano aderenti alla specifica funzione, risultando o troppo generici o inadeguati.

Infatti, se è vero che il riconoscimento dell'interesse culturale di un bene, risolvendosi in una attività discrezionale di natura tecnica legata alle caratteristiche storiche ed architettoniche della cosa, alle sue relazioni con il contesto locale, alla sua diffusione tipologica e così via, non può essere soggetto ad interventi eteronomi, il giudizio sull'ammissibilità al beneficio e sulla quantificazione del contributo (o dell'acconto) si risolve invece nella valutazione di elementi oggettivi che la Direzione avrebbe dovuto dettagliatamente indicare e parametrare.

Indubbiamente, il categorico rispetto dell'ordine cronologico di arrivo delle istanze di finanziamento, sia nella trattazione delle pratiche che nell'erogazione del contributo, peraltro già imposto dalla circolare del 1992, escludendo a priori ogni valutazione sulle priorità, non può da solo costituire criterio appropriato di gestione né rappresentare – come sostiene l'Amministrazione - garanzia di trasparenza.

Peraltro, l'esigenza di determinare compiutamente gli elementi di valutazione è confermata dalla circostanza che, nel proporre in termini percentuali l'importo del contributo concedibile, le soprintendenze pronunciano un giudizio complessivo che generalmente tiene conto – secondo quanto comunicato dalla stessa Amministrazione - dell'interesse culturale del bene, dell'incidenza delle opere ai fini della conservazione dello stesso, della particolare qualità tecnica del restauro eseguito, della eventuale maggiore fruizione del bene restaurato da parte della collettività.

In presenza di questo ampio ventaglio di criteri valutativi a cui ogni soprintendenza può attribuire un diverso peso, l'Amministrazione ha dovuto opportunamente rammentare agli organi periferici la rilevanza dell'obbligo di motivazione in merito alla misura proposta, per consentire forme di controllo e di omogeneizzazione dell'azione del Ministero ed, in ultima analisi, la uniforme applicazione delle disposizioni in materia.

Perplessità, sotto il profilo della legittimità, suscita inoltre la circolare direttoriale del 2002 in precedenza citata quando consente - in difformità al contenuto del comma 2° dell'art. 42 del T.U. - la possibilità di concedere acconti sulla base di stati di avanzamento dei lavori regolarmente certificati anche per i lavori non eseguiti a norma dell'art. 37 (interventi conservativi imposti).

In proposito, la Direzione generale dei beni architettonici, che ha emanato la circolare, ha fatto presente che è sembrato opportuno ampliare la portata del citato art. 42 al fine di garantire maggiormente la tutela dei beni culturali, a causa delle difficoltà di proprietari privati nell'affrontare sforzi finanziari in qualche caso notevoli. Peraltro, va segnalato che tale previsione, proposta dalla stessa Direzione come modifica al T.U., è stata poi recepita in sede di revisione della normativa di riforma generale della disciplina raccolta nel codice dei beni culturali.

Passando poi al giudizio sull'efficienza della gestione vanno poste in evidenza le preoccupanti disfunzioni organizzative degli uffici interessati all'indagine - ed in particolare di quelli periferici - che non hanno consentito, per i motivi dettagliatamente riferiti nella parte che precede, l'acquisizione in sede istruttoria di tutti i necessari elementi conoscitivi.

Effettivamente, pur prendendo atto della collaborazione resa da tutte le Direzioni generali interpellate, le motivazioni addotte da alcune di esse sull'impossibilità di corrispondere alle richieste formulate, suscitano notevoli perplessità alla luce delle vigenti norme in materia di organizzazione amministrativa e, tra l'altro, pongono dubbi sulla trasparenza dell'azione intrapresa.

Presupposto di un'efficiente attività è infatti la permanente conoscenza dei singoli fatti e dei singoli procedimenti oggetto della gestione, peraltro necessaria per l'individuazione delle cause che concretamente ostacolano il perseguimento dei risultati imposti, alla cui eliminazione i responsabili degli uffici devono provvedere per la maggiore utilità dei servizi prestati.

In proposito va comunque ricordato che i tempi dei procedimenti concessori, gestiti dalla Direzione generale dei BAP, già eccessivi nel quadriennio in esame (si ricorda che solo per il segmento che va dalla pronuncia di ammissibilità a

contributo alla conclusione dell'istruttoria trascorrono di media tre anni), andranno in futuro – secondo quanto affermato dalla stessa Amministrazione – a dilatarsi ulteriormente, a danno sia dell'efficienza dell'azione che dell'efficacia degli interventi, definiti sempre più tardivamente.

Tra l'altro, l'indisponibilità di notizie sull'attività di vigilanza, diretta ad accertare l'osservanza delle convenzioni sulla completa fruibilità da parte del pubblico dei beni restaurati con il concorso finanziario dello Stato, non consente di verificare se, e in che misura, tutti gli obiettivi posti della normativa di settore siano stati realizzati. La circostanza poi che nel corso del quadriennio solo un contributo è stato revocato per inadempienza del beneficiario (D.G. per gli archivi), fa nascere legittimi dubbi sull'efficienza e sulla frequenza dell'attività medesima.

Anche le informazioni sui dati finanziari fornite dai centri di responsabilità hanno solo in parte trovato riscontro nella documentazione ricavata dal sistema informatico Ragioneria/Corte dei Conti ed in possesso dell'Ufficio istruttore, rendendo in alcuni casi problematica la definizione dei valori reali. E' pur vero che le modifiche apportate al bilancio, per adeguarlo alla nuova struttura organizzativa perfezionatasi tra il 2001 ed il 2003 e le "particolari" conseguenti soluzioni contabili adottate, in precedenza riferite, hanno determinato situazioni gestionali anomale ed in parte di difficile governabilità.

La complessa elaborazione dei dati finanziari - che ha consentito l'acquisizione di elementi conoscitivi complessivi e parziali sull'attività di contribuzione – e l'uso di indicatori contabili hanno posto in luce una gestione notevolmente condizionata da fattori eteronomi ma, nello stesso tempo, ispirata in parte a canoni non del tutto conformi ai corretti principi di amministrazione.

Ad esempio, in alcuni casi, la reiterata assunzione degli impegni, non poggiata su sottostanti obbligazioni non giuridicamente perfezionate, ha prodotto, negli anni considerati dall'indagine, una notevole massa di residui passivi (iniziali e finali) - seppure decrescente nel corso del quadriennio - indicativa anche dell'eccessiva lunghezza dei tempi di definizione dei procedimenti concessori, circostanza questa peraltro confermato dalla notevole esiguità dei pagamenti effettuati in conto competenza.

Comunque, i maggiori condizionamenti sulla gestione sono derivati dal basso livello delle autorizzazioni di cassa, che tuttavia (è stato in precedenza posto in risalto) vengono limitate in relazione alla effettiva capacità di pagamento dimostrata negli esercizi precedenti e, in particolare, tenendo presente l'ammontare dei residui passivi iniziali.

Conclusivamente, oltre all'esame sulla gestione in precedenza effettuato, dove essere anche valutato se la normativa recata dagli artt. 41/43 del d.lgs 490/1999, quasi integralmente trasfusa nel recente Codice dei beni culturali, sia adeguata al perseguimento delle finalità proposte dal legislatore, che fondamentalmente intendeva accrescere, da una parte, l'attività di conservazione dei beni culturali non statali e, dall'altra, la fruibilità dei medesimi da parte della collettività.

Infatti, a giudizio della Corte, il concorso pubblico alle spese di restauro dei beni non statali, qualora funzionalmente disciplinato, può costituire un efficace incentivo alla tutela di un patrimonio culturale, come quello italiano, diffuso su tutto il territorio nazionale ed unico per consistenza e tipologia, i cui proprietari, se soggetti privati, sono spesso sprovvisti dei mezzi finanziari necessari a consentire una idonea conservazione dello stesso.

Il Magistrato istruttore  
(Cons. Vincenzo Gambardella)