Il Mulino - Rivisteweb

Annamaria Poggi

La gestione dei musei locali nell'indagine della Corte dei conti

(doi: 10.7390/23426)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 3, dicembre 2006

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Aedon
il Mulino
Rivista di arti e diritto on line
quadrimestrale diretto da Marco Cammelli
numero 3, 2006, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

La gestione dei musei locali nell'indagine della Corte dei conti

di *Annamaria Poggi*

1. La *Relazione* concernente il controllo eseguito sui musei locali approvata della Sezione autonomie della Corte dei conti il 16 novembre 2005 presenta molteplici profili di interesse sia per la fonte da cui promana, sia in relazione alla metodologia utilizzata, sia, infine, con riguardo agli esiti e alle conclusioni raggiunte,

Sotto il primo profilo è indubbio che le Relazioni sullo stato di salute del sistema locale provenienti dalla Corte dei conti hanno assunto, e sono destinate ad assumere, un peso sempre più significativo nelle politiche pubbliche e di decentramento del nostro Paese Non va dimenticato, del resto che la prima riforma repubblicana della Corte dei conti (legge 14 gennaio 1994, n. 19) ha costituito una tra le più importanti reazioni istituzionali del nostro sistema alla catena di inchieste giudiziarie che ha investito il mondo politico ed economico tra il 1992 e il 1994. L'opportunità di istituire giudici contabili periferici (già sottolineata nel *Rapporto Giannini*) è stata percepita come uno dei "rimedi da opporre alla sempre crescente invadenza della mafia" [1].

La Sezione autonomie, all'interno di tale prospettiva, ha ereditato più il nome che le funzioni della originaria Sezione enti locali istituita con la legge 26 febbraio 1982, n. 51, poiché l'art. 1, comma 2 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (delibera n. 14/2000 del 14 giugno 2000 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 6 luglio 2000, n. 156) ne ha fatto uno degli strumenti del controllo di gestione, attribuendogli lo specifico compito di esercitare "i controlli finanziari e le analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali" (art. 9, comma 1) e finalizzando la sua attività a riferire annualmente al Parlamento "sull'andamento generale della finanza regionale e locale anche tenuto conto dei referti delle Sezioni regionali e con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato ed agli strumenti di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato" (art. 9, comma 2).

L'abrogazione delle norme sui controlli esterni tradizionalmente intesi e la forte spinta verso il decentramento delle funzioni amministrative conseguente alla revisione del Titolo V hanno fortemente accentuato il ruolo della Corte nel sistema locale, richiedendone al contempo una incisiva trasformazione di competenze e modalità di azione. Mentre infatti è venuta meno la funzione del controllo di gestione come controllo amministrativo (cioè quella finalizzata ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa) permane, invece, quella parte del controllo relativa alla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche che, nel nuovo Titolo V, si fonda sulla necessità del coordinamento della finanza pubblica [2].

Il nesso tra funzioni della Corte e finalità del coordinamento della finanza pubblica (ribadito dalla legge 5 giugno 2001, n. 131) ha imposto una ulteriore riorganizzazione interna, volta a connettere più strettamente le Sezioni regionali di controllo con la Sezione autonomie.

Si è giunti così alla modifica dell'art. 9 del regolamento secondo cui "ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la sezione delle autonomie, espressione delle sezioni regionali di controllo di cui all'art. 2, riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle sezioni regionali" (delibere n. 2/2003 del 3 luglio 2003 "Modifiche al regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo").

L'importanza assunta dalla Sezione autonomie ha condotto altresì ad una riorganizzazione della sua composizione. Alla scarna struttura originaria ("La Sezione autonomie è presieduta da un Presidente di Sezione

e composta da magistrati assegnati dal Consiglio di presidenza") si è ora sostituita una compagine astrattamente più adeguata alle funzioni assegnate. Essa è presieduta dal presidente della Corte dei conti ed è composta da due presidenti di sezione che lo coadiuvano, nonché dai presidenti delle sezioni regionali di controllo delle regioni ordinarie e dai magistrati assegnati dal consiglio di presidenza. La Sezione, infine, si avvale di personale (anche specializzato) di supporto e, soprattutto, deve essere organizzato "per la ricezione, la verifica e l'elaborazione dei dati trasmessi su supporto elettronico e il loro inserimento nel sistema conoscitivo di finanza delle autonomie a disposizione delle sezioni regionali di controllo" (art. 9 delibera n. 2, 2003 citata).

L'accentuazione del nesso tra Sezioni regionali e Sezione centrale delle autonomie è, dunque, funzionale perlomeno a due scopi: in primo luogo rinforzare l'obiettivo della finalizzazione dell'attività della Corte al coordinamento della finanza pubblica e, in secondo luogo costruire una solida rete di collaborazione tra le varie sezioni territoriali al fine di impedire circuiti locali autoreferenziali e, perciò, poco virtuosi.

In questo contesto si inserisce e va letta la *Relazione* di controllo sui musei locali. In un contesto in cui il ruolo della Sezione autonomie non potrà che essere destinato a crescere, come destinata a crescere probabilmente sarà l'influenza che le Relazioni sullo stato del sistema locale eserciteranno sull'assunzione degli indirizzi di politica legislativa da parte del legislatore statale e dei legislatori regionali.

2. Degna di essere sottolineata è, in secondo luogo, la metodologia utilizzata al fine di stilare la *Relazione* in commento.

In proposito va premesso che l'indagine sui musei locali rientra in un strategia di programmazione dei controlli sulla gestione del 2003 deliberata dalle Sezioni riunite (delibera n. 50 del 31 ottobre 2002). Le motivazioni che hanno condotto ad inserire i musei locali in tale programmazione vanno rinvenute, come si legge nella delibera delle Sezione autonomie (11 novembre 2002, n. 7), nel fatto che il settore dei beni e delle attività culturali "è destinato ad assumere un ruolo di primaria importanza ai fini dello sviluppo socio-economico regionale e locale". Ciò in quanto "la realizzazione di un moderno sistema di musei dovrebbe essere rivolto a consentire non solo la conservazione dei beni, ma la piena fruizione collettiva, in termini sia di diffusione del messaggio culturale sia di immagine qualitativa di un servizio pubblico sul quale finiscono per convergere molteplici fonti di finanziamento e che presenta intrinseci profili di interesse generale".

In tale contesto, dunque, assumono preminente importanza gli aspetti gestionali, oltreché l'aderenza agli *standard* di funzionamento e sviluppo dei musei, fissati con indirizzi di principio nel decreto ministeriale in data 10 maggio 2001. In termini di principi generali e indipendentemente dall'appartenenza della struttura, il decreto in questione ha facilitato una definizione formale dello *status* giuridico dei musei disponendo la necessità di adottate uno statuto o altro documento scritto in grado di assicurare a ciascuna entità un complesso organico di norme in cui siano definiti lo *status* giuridico, l'indicazione dell'amministrazione responsabile e l'organismo di controllo.

Lo stesso programma di controllo di gestione con riguardo ai musei locali è stato inserito per l'anno 2003 nei programmi annuali, limitatamente al territorio di loro competenza, dalle Sezioni regionali di controllo di Piemonte, Marche, Umbria, Calabria, Sardegna e Molise. In tali Sezioni il controllo è stato oggetto di referto ai Consigli regionali e con riguardo ad esse la *Relazione* riporta una sintesi degli elementi più significativi delle Relazioni approvate dalle singole Sezioni di controllo.

E' chiaro che la supposta convergenza di "molteplici fonti di finanziamento" di prevalentemente pubblica e la necessità, ad essa conseguente, di indagare sugli aspetti connessi la gestione di tali finanziamenti costituisce il cuore del programma di controllo di gestione che in tal modo si è voluto effettuare.

Il problema preliminare che la Sezione autonomie si è trovata ad affrontare è stato quello della carenza di un quadro ricognitivo generale da cui si potessero prendere le mosse per attuare il programma di controllo.

Perciò il primo livello di indagine è stato indirizzato alla ricognizione su scala nazionale della presenza di strutture museali, di proprietà sia pubblica che privata e dei loro elementi essenziali. Il secondo livello di indagine, poi, ha riguardato più propriamente gli aspetti gestionali, attraverso la selezione di un campione di musei locali rispetto ai quali si sono analizzati aspetti specifici dell'attività gestionale con la prospettiva di verificare l'aderenza degli stessi agli *standard* di funzionamento delineati dal ministero.

Attuando il metodo collaborativo proprio del controllo di gestione, sia il primo che il secondo livello di indagine si sono fondati su una stretta interrelazione con gli enti territoriali. La ricognizione, infatti, è avvenuta attraverso una richiesta informativa a tutti i comuni sopra gli 8.000 abitanti, a tutte le province, a tutte le regioni, e ad un selezionato numero di comuni al di sotto degli 8.000 abitanti. Tutte le regioni e le province consultate hanno risposto, mentre sono prevenute il 98, 2% delle risposte dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e il 92,4% dei comuni con popolazione inferiore.

Tale risultato, di indubbio rilievo, ha permesso di costituire una banca dati, aggiornata a tutto il 2002, del patrimonio museale italiano, almeno di quello di cui hanno diretta notizia gli enti territoriali e che comprende: il nome, l'ubicazione geografica, la proprietà, la tipologia della raccolta, la condizione di apertura al pubblico, l'utenza, il personale impiegato, le entrate per i biglietti di ingresso e servizi e quelle provenienti da altre fonti, le spese, i servizi offerti all'utenza.

Tali informazioni, inoltre, sono state successivamente confrontate e verificate con i responsabili culturali dei diversi enti.

Altre questioni problematiche che hanno preceduto la stesura dell'indagine hanno riguardato il complesso definitorio indispensabile per procedere alla precisa individuazione degli oggetti da analizzare. In primo luogo la definizione di "museo" rispetto alla quale si è assunto come punto di partenza l'art. 101 del Codice dei beni culturali che definisce il museo come "struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio".

Per musei pubblici, poi, si sono intesi quelli per cui "l'ente pubblico manifesta una qualunque forma di titolarità, sia per il regime di proprietà delle collezioni, sia per forme di gestione del patrimonio" (*Relazione,* p. 14).

Questione di non agevole soluzione, come emerge peraltro nelle sezioni dedicate all'analisi delle singole regioni, è stata l'individuazione dell'oggetto "museo locale", che ha prodotto anche qualche contenzioso con gli enti territoriali. Se, infatti, in un'accezione restrittiva l'espressione è riferibile ai musei di pertinenza degli enti locali, in un significato più ampio esso indica "realtà che hanno uno stretto legame con il territorio, perché espressione di valori culturali della realtà circostante, prescindendo dal soggetto cui appartengono" (*Relazione*, p. 15).

L'assenza di una specifica tipizzazione astratta dell'oggetto ha condotto l'indagine ad assumere quale punto di riferimento la normazione propria dell'ente dal quale dipendono i singoli musei e conseguentemente ad assumere la diversa tipologia di pubblico (statale, comunale, provinciale e regionale), privato od ecclesiastico dichiarata dagli stessi enti territoriali con riguardo ai propri musei.

Il punto va sottolineato perché non privo di un qualche significato: il metodo collaborativo del controllo di gestione produce una sorta di co-responsabilità tra controllore e controllato nella stessa ricostruzione dell'oggetto di indagine, con tutti i pregi e i limiti che ciò produce.

3. Gli esiti dell'indagine sono certamente di grande interesse. Essi mostrano una realtà particolarmente complessa e, ciò che è più rilevante, tendenzialmente indirizzata a crescere nella complessità, come dimostrato in prima battuta dalla dimensione quantitativa del fenomeno.

Sono stati individuati 3430 musei ubicati in 1785 comuni con un incremento rispetto alla precedente indagine Istat del 1991 (che però annoverava anche parchi, orti botanici acquari e giardini zoologici, anche se in numero non significativo) che si è registrato prevalentemente nelle regioni del Sud.

Più scontata e prevedibile la classifica delle regioni con il maggior numero di musei: Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia, Lazio e Marche.

Ugualmente scontato l'esito dell'appartenenza dei musei locali in larga maggioranza pubblici (66,09%), sebbene questo sia un terreno su cui l'indagine sconta inevitabilmente qualche margine di approssimazione, dovuto a casi non infrequenti di dissociazione tra ente proprietario dell'immobile ed ente proprietario delle raccolte. Inoltre, come si sottolinea nella stessa *Relazione* (p. 30), il dato relativo ai musei privati ed ecclesiastici è certamente sottostimato in quanto la ricognizione da parte degli enti territoriali è stata ritenuta largamente lacunosa.

La percentuale più alta dell'appartenenza è detenuta dai musei comunali che costituiscono il 47,8% del totale, seguito dal quelli di appartenenza statale (20,3%), provinciale (2,57%), regionale (1,66%) e di comunità montane (0, 44%).

La parte più debole dell'indagine è, non tanto inaspettatamente, quella di ricostruzione del quadro finanziario, che tuttavia, costituiva il "cuore" del programma di controllo, almeno nelle intenzioni delle Sezioni riunite e della Sezioni autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo che avevano inserito l'indagine sui musei locali nei loro programmi annuali.

Si legge infatti nella *Relazione* che "il livello di esaustività delle risposte fornite dagli enti (...) si presenta particolarmente basso, visto che, non sempre le entrate o le spese sono state comunicate e le entrate indicate corrispondono soltanto ai contributi finanziari specificamente destinati al museo. Inoltre le entrate da biglietti di

ingresso e da servizi rifluiscono nel complesso delle entrate dell'ente titolare".

La ricostruzione del quadro finanziario, in relazione alle entrate, ha potuto fondarsi su un parco più ristretto di musei che costituisce il 50,8% dei musei e precisamente quelli rispetto ai quali gli enti territoriali hanno fornito gli elementi indispensabili di analisi. Non tanto distante il quadro inerente le spese per cui gli elementi forniti hanno riguardato il 56, 1% dei musei presenti nella banca dati.

Il quadro delle entrate non riserva sostanziali sorprese: la quota di intervento statale, infatti, è assolutamente limitata (8,11%) rispetto a quelle derivanti dagli altri enti territoriali, data la "località" del museo, in quanto tale, e prescindendo, ovviamente, da considerazioni di ordine più propriamente sostanziale (la tipologia della raccolta, il suo valore...). Le entrate comunali costituiscono l'entità più consistente dei finanziamenti con una media nazionale del 30,40% e con punte particolarmente elevate nel Molise (73,42%), nelle Marche (62,74%), in Emilia-Romagna (57,88%) e in Liguria (57,42%). Le entrate provinciali costituiscono mediamente il 15, 05%, mentre una piccola consistenza è riservata alle entrate comunitarie (0,78%).

Dal punto di vista della tipologia di entrate particolare interesse riveste la quantificazione dei proventi di gestione per la vendita dei biglietti d'ingresso, per i quali la media nazionale costituisce il 22,32% delle entrate con livello di alta significatività in alcune regioni quali la Sicilia (quasi il 50%), la Toscana (quasi il 41%), Lombardia (34,7%) e Veneto (28,7%).

Le entrate per servizi accessori costituiscono solo il 4,53% con qualche punta più significativa nel Lazio (26%) e in Calabria (13%).

Sul fronte della spesa, i dati più significativi sono quelli per cui la più alta incidenza è relativa al personale (30,86% delle risorse) raggiungendo i livelli più alti nelle regioni del Sud: 6,78% in Campania, 44,97% in Calabria, 43,79% nelle Marche, 42,48% in Sardegna, 41,59% in Puglia e 40,82% in Sicilia.

Altrettanto incidenti risultano le spese di funzionamento che raggiungono mediamente il 24,16% con valori anche qui assai alti in alcune regioni: il 49, 48% in Sardegna; il 39,42% in Friuli Venezia-Giulia e il 38,50% in Calabria.

Per converso assai basse risultano le spese dedicate alla sicurezza (uno degli standard previsti nel decreto ministeriale del 2001) mediamente pari al 3,81% e in nessuna regione tale spesa supera l'8%. Altrettanto limitate si presentano le spese per attività di catalogazione e restauro che raggiungono mediamente il 6,43%; solo in quattro regioni superano il 10% (Sardegna, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Abruzzo).

Il secondo livello di indagine, riguardante la gestione, ha approfondito aspetti diversi: i servizi a pagamento, il personale, l'utenza, gli standard nazionali e regionali con riferimento ad un campione di 41 entità museali, esclusi i campioni esaminati direttamente dalle Sezioni regionali di controllo che hanno partecipato al programma di controllo.

Circa i servizi aggiuntivi a pagamento la maggior parte degli istituti gestisce direttamente le proprie attività, conferendo a terzi la gestione di alcuni servizi accessori e realizzando in tal modo un modulo gestorio di tipo misto. Il 22% dei musei ha dato in gestione o l'intero museo o una parte delle attività in regime di convenzione.

L'esame delle convenzioni ha posto in luce che ogni entità museale definisce le condizioni di aggiudicazione dei servizi e la loro regolamentazione in modo assolutamente autonomo, senza tenere conto di parametri di riferimento omogenei, a parità di servizi resi.

I dati riguardanti il personale hanno riguardato il 66% dei musei censiti anche se l'incompletezza di molti questionari non consente di ritenere esaustiva l'indagine. In ogni caso dalle informazioni raccolte risulta che l'insieme degli addetti è composto per il 48,87% da personale assunto dall'ente locale a tempo indeterminato e determinato. Tale tipologia di assunzione è la più frequente in alcune regioni quali la Sicilia (76, 07%); Liguria (74,53%), Puglia (71,95%) e Calabria (70,21%). In altre sei regioni, in ogni caso, esso supera il 50% (Marche, Trentino-Alto Adige, Campania, Molise, Lazio e Valle d'Aosta).

In proposito va sottolineato come nella gestione aggregata dei musei, in particolare nei sistemi museali, "si può riscontrare tendenzialmente una riduzione del personale utilizzato, grazie alle economie di scala" (*Relazione*, p. 39)

L'indagine sull'utenza fornisce un adeguato strumento di valutazione del grado di fruizione dei musei. Anche qui, tuttavia, nella *Relazione* si segnala il basso grado del livello di risposta degli enti che non consente di ritenere i dati elaborati come affidabili ed esaustivi. L'analisi ha riguardato il 66% dei musei locali censiti con il risultato che al 2002, in essi sono transitati 16.363.737 visitatori di cui il 52,7% a pagamento e il 47, 3% gratuiti.

I punti più dolenti dell'indagine sulla gestione riguardano il tasso di aderenza dei musei locali agli standard nazionali raggruppati in otto ambiti (status giuridico, assetto finanziario, strutture del museo, personale, sicurezza del museo, gestione e cura delle collezioni, rapporti del museo con il pubblico e relativi servizi, rapporti con il territorio) e regionali per le regioni che hanno dato attuazione al decreto ministeriale del 2001 (Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Lazio).

I dati raccolti sul campione di 41 musei (tre per regione), tolti quelli analizzati dalle Sezioni regionali di controllo aderenti al programma di controllo, sono davvero deludenti: un solo ente è dotato di autonomia gestionale e funzionale rispetto all'ente titolare; il 25% ha uno statuto; il 49% ha un regolamento; il 39% si occupa della formazione del proprio personale; il 68% ha una gestione esclusivamente diretta; il 64% ha un direttore; il 65% organizza attività didattiche per l'utenza. Anche i servizi aggiuntivi presentano scarsa significatività.

Più confortanti i dati relativi alle attività di tutela e conservazione dei beni: il 52% dei musei ha incrementato le collezioni; il 90% ha predisposto un inventario; il 78% ha effettuato una catalogazione; il 65% ha fatto interventi di restauro conservativo; il 90% è dotato di attrezzature di sicurezza anticrimine e antincendio; il 39% ha adottato forme stabili di collaborazione con altre realtà museali; il 30% si è inserito in circuiti museali.

4. Poche ma incisive le considerazioni conclusive.

In primo luogo, i musei si estendono in modo capillare su tutto il territorio nazionale e quelli di proprietà degli enti locali costituiscono la percentuale più elevata dei musei italiani, ancora in costante espansione.

In secondo luogo, lo sviluppo ed il loro miglioramento è avvenuto a macchia di leopardo, con casi di eccellenza e casi, assai più numerosi, tuttora in grave sofferenza.

Tra i motivi di tale sofferenza, in terzo luogo, va certamente annoverata la mancanza di una programmazione regionale realmente incisiva per i musei, limitandosi spesso all'erogazione di contributi a pioggia (*Relazione*, p. 9). Da ciò è conseguita una sostanziale "deresponsabilizzazione delle amministrazioni locali che negli indirizzi strategici e nelle assegnazioni di fondi hanno spesso seguito logiche contingenti, in mancanza di programmati obiettivi di rafforzamento e sviluppo museale" (*Relazione*, 10).

In carenza di indirizzi programmatori specifici possono prevalere logiche privatistiche, comunque sganciate dalla natura del museo. Perciò, sottolinea, la Sezione autonomie "in carenza di coordinamento e di indirizzi specifici, l'attività dei privati può integrarsi e conciliarsi con l'interesse pubblico soltanto tenendo presente che questo deve restare primario e che, pertanto, l'attività privata ad esso deve essere funzionale" (*Relazione*, p. 11).

Note

[1] E. Di Giambattista, *Relazione sull'attività svolta dalla Corte dei conti nell'anno 1990, Il Cons. di Stato*, 1990, 1944.

[2] M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione, Le regioni,* 2001, n. 6.

copyright 2006 by Società editrice il Mulino

inizio pagina