Il Mulino - Rivisteweb

Antonio Andreani

Spunti problematici

(doi: 10.7390/9228)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 2, dicembre 1998

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 2, 1998, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

L'"istituzione" per la gestione dei musei

Spunti problematici

di Antonio Andreani

1. La previsione legislativa contenuta nell'art. 22 della l. 8 giugno 1990, n.142 della possibilità di gestire "servizi sociali" a mezzo di istituzioni ha suscitato sinora limitato interesse fra i commentatori (specialmente a fronte della sterminata letteratura in tema di società azionarie con partecipazione degli enti locali), nonché applicazioni pratiche molto scarse. I due aspetti della limitata incidenza della novità legislativa sono connessi: da un lato, la scarsità delle norme espresse rinvia ad una successiva fase regolamentare, lasciando tuttavia insoluti problemi di notevole portata; dall'altro, sul piano pratico, vi è tenue percezione di possibili vantaggi di operatività offerti dal nuovo modulo organizzativo. In concreto dunque il modello dell'istituzione ha avuto esigue realizzazioni pratiche, ed offre pertanto una limitata esperienza operativa nei diversi aspetti implicati. Il progressivo ampliamento delle attribuzioni degli enti locali, specie a seguito del nuovo trasferimento di funzioni operato in forza della legge Bassanini con il d.lg. 112/1998 propone aperture di nuova attualità al modello gestionale "istituzione", per alcune realtà particolari, quali per esempio i musei degli enti locali (e non solo per quelli).

I profili di maggiore interesse riguardano la struttura organizzativa delle istituzioni, l'autonomia gestionale e finanziaria (anche a fronte delle dimensioni economiche della realtà operativa), la possibile strumentalità nei confronti di una pluralità di enti locali.

Rispetto ad ogni tipo di analisi, permane l'interrogativo sulla possibile soggettività (o meno) del modello della istituzione; sulla relativa questione sollevata da talun interprete, non è stata fatta luce né attraverso la prassi diffusa (che è stata al contrario assai esigua), né in sede giurisprudenziale, né con ulteriori interventi legislativi, mentre qualche altro commentatore (come Sorace) propende per la soluzione negativa.

In concreto, nelle esigue realizzazioni pratiche, si è dato vita - per quanto a conoscenza - soltanto a forme di istituzione-organo, considerando appunto tale modello organizzativo alternativo a quello della azienda speciale (con personalità giuridica), per l'esercizio di servizi "economici".

La possibilità di usare il modello organizzativo dell'istituzione per la gestione di musei degli enti locali non esclude istituzioni con personalità giuridica, in vista anche della più agevole soluzione dei diversi problemi prospettati (organizzativi, economici e di collaborazione fra enti locali). Con richiamo a quanto altrove più

diffusamente illustrato, si può ricordare che a favore della soluzione positiva stanno sia il *nomen iuris* che evoca inevitabilmente le antiche IPAB, ove la personalità giuridica costituiva carattere essenziale della natura di questi "enti morali" precedentemente di natura privata; sia la inesistenza di preclusive indicazioni legislative; sia la ampia autonomia statutaria e regolamentare demandata agli enti locali dalle scarne norme ad hoc della l. 142/1990. Tuttavia la figura dell'istituzione-organo appare più ampiamente condivisa, e quindi costituisce un modello preferibile in un orizzonte pratico.

2. L'innesto dei principi che caratterizzano la suddivisione della funzione di indirizzo da quella di gestione, secondo le indicazioni del d.lg. 29/1993, e successive modificazioni fino al d.lg. 80/1998, può avere diversa rilevanza a seconda che l'istituzione abbia o meno un consiglio di amministrazione, legislativamente previsto; il che - sua volta - presenta poi differenti poteri in relazione alla sussistenza o meno in capo all'istituzione della personalità giuridica. In via breve si può considerare la fattispecie più tipica delle istituzioni - organo.

La costituzione di un CdA si presenta, secondo la prassi diffusamente seguita per le aziende organo più tradizionali, quali le aziende municipalizzate, ancorché le competenze della commissione amministratrice di queste fossero diverse rispetto ad un normale CdA e costruite secondo i caratteri speciali di queste aziende. Per le istituzioni ex l. 142/1990 tuttavia non sussistono vincoli legislativi di composizione, e quindi l'assetto organizzativo è demandato al regolamento istitutivo, che potrebbe anche *non* prevedere un CdA, seguendo una interpretazione correttiva della l. 142/1990, in analogia a quanto previsto nella (nuova) riforma sanitaria per le Aziende sanitarie.

Secondo uno schema semplice, e tenendo presente il tema specifico dei musei, si possono considerare le due diverse alternative, eventualmente come variante regolamentare rispetto alla previsione legislativa dell' art. 23, comma 3, l. 142/1990. La possibilità di deroga alla previsione della legge sulla costituzione di un CdA per l'istituzione potrebbe fondarsi oltreché sulla analogia con le aziende sanitarie, sull'autonomia regolamentare degli enti locali per la definizione dei propri servizi. Si possono dunque ipotizzare: *a*) istituzioni con CdA; *b*) istituzioni dipendenti direttamente dagli organi politici dell'ente locale, la cui gestione è affidata ad un direttore generale (modello Azienda sanitaria).

2.1. Una questione preliminare concerne la separazione indirizzo-gestione rispetto ai due differenti modelli di amministrazione, in base al fatto che la posizione del direttore generale si colloca nell'ambito della normativa sulla dirigenza (d.lg.29 /1993 sino al d.lg. 80/1998), mentre questo non avviene necessariamente per il direttore dipendente da un CdA. Il riferimento alla normativa sulla dirigenza pone per la collocazione del dirigente una serie di possibili vincoli programmatici e di obiettivo, cui viene correlata sia la stabilità nella carica, sia il configurarsi della responsabilità dirigenziale.

Più che una possibile interferenza degli organi politici del comune, può determinarsi un indirizzo programmatico di gestione, predisposto dagli organi politico-amministrativi del comune e vincolante per il dirigente. Gli organi "politici" degli enti locali hanno sì caratteristiche politiche per la forma politica dell'investitura, filtrata attraverso una elezione democratica, ma hanno altresì anche dirette competenze amministrative, che solo in via di principio si qualificano come "mero indirizzo", escludendone del tutto il contenuto invasivo di carattere gestionale. Con i dovuti distinguo, la posizione di responsabilità gestionale del dirigente-direttore di una istituzione non esclude rigorosamente interferenze gestionali dell'organo politico-amministrativo (ancorché ovviamente fuori di qualsiasi rapporto di gerarchia) quanto meno nella forma di un pregnante controllo sull'attività.

In presenza di un CdA la cui investitura fiduciaria precede la nomina di un direttore si esclude per esigenze di semplificazione la concorrenza di CdA e direttore "generale", che darebbe luogo ad una struttura eccessivamente "barocca" nell'ambito di realtà operative comunque di piccola o media dimensione. Il CdA è titolare secondo principi generali di una forma di autonomia gestionale che posa *in re ipsa* nella stessa previsione dell'organo; anche in base alle indicazioni desumibili da molti statuti comunali, relativamente alle aziende pubbliche, ovvero alle società di capitali a partecipazione

maggioritaria, si fa spazio ad atti direttivi di indirizzo dell'organo politico per eccellenza dell'ente locale (consiglio comunale o provinciale) mentre si deve escludere la ammissibilità teorica di interventi puntuali e diretti, sia da parte dell'assessore che da parte della stessa assemblea. La qualificazione "organica" della istituzione, quando questa si configura come tale, attenua i principi che informano la autonomia del CdA e può essere diversamente circoscritta dal regolamento istitutivo che può prevedere interventi di indirizzo particolari. Tuttavia, al di fuori di previsioni di tale specifico contenuto, l'autonomia del CdA deve ritenersi improntata a principi generali di "pienezza" con conseguente responsabilità degli amministratori; si deve richiamare comunque per riferimento ed analogia, in difetto di norme regolamentari specifiche, la disciplina di diritto comune del codice civile in tema di società. Parallelamente, la posizione degli amministratori sarà caratterizzata da responsabilità per l'attuazione del programma, e nell'ambito delle posizioni individuali, dal vincolo fiduciario connesso all'atto di nomina che garantisce il rispetto degli indirizzi impartiti individualmente ai singoli amministratori, secondo un criterio generale (e comunque assai incerto).

Queste osservazioni non sono riferibili specificamente alla posizione delle istituzioni per la gestione di musei degli enti locali, ma sono comuni in via generali alle istituzioni con ogni tipo di finalità sociale, differenziando la posizione del direttore generale da quella del CdA.

2.2. La scelta di affidare l'amministrazione - gestione di una istituzione ad un CdA. ovvero ad un direttore - da operarsi in base al regolamento istitutivo - non risponde ad indicazioni normative, ma è affidata alla discrezionalità amministrativa dell'ente. Si possono casomai evidenziare elementi di struttura, idonei ad influenzare la scelta, comunque abbastanza semplici da identificare.

La previsione di un direttore con poteri accentrati di gestione risponde ad una struttura semplificata e più agile, nonché - come si è accennato - ad una più intensa possibilità di indirizzo. Al tempo stesso esclude sia la partecipazione di interessi compositi, sia la rappresentanza di più soggetti partecipanti. Si tratta insomma in ogni caso di una scelta orientata alla semplificazione ed all'efficienza.

All'opposto, affidare la gestione-amministrazione ad un CdA comporta sia una più intensa autonomia dell'organo amministrativo di gestione, sia la possibilità di articolare all'interno dell'organo rappresentanza di interessi e di soggetti diversi. Questo in particolare è utile quando alla istituzione partecipano (secondo una possibilità positiva da esaminare più oltre) più enti locali, ovvero per ammettere rappresentanti di diverse strutture museali, ovvero infine per far partecipare rappresentanti degli utenti, sotto diversa forma.

Ovviamente, la previsione di un CdA comporta il completamento della organizzazione con una figura di direttore operativo, il quale tuttavia, non essendo investito in via diretta del potere - responsabilità della gestione della istituzione, non integra necessariamente la figura del dirigente secondo la disciplina generale del d.lg. 29/1993 e successive modificazioni.

La scelta regolamentare di preporre alla istituzione un CdA, anziché un direttore generale, proprio per la maggiore autonomia, nonché maggiore complessità della struttura, dovrebbe essere funzionale appunto ad una rappresentanza ampia di interessi, e non solo ad una moltiplicazione di poltrone (o solo di gruppi politici).

Il carattere necessariamente "tecnico" finalizzato alla efficienza gestionale delle istituzioni, non potrebbe giustificare una mera rappresentanza articolata di forze politiche, ma dovrebbe consentire la presenza di diverse voci sia della scelta culturale che della utenza, nonché degli interessi connessi alla gestione principale delle strutture destinate al servizio.

3. Andando oltre i profili generali, e considerando la realtà dei musei degli enti locali in senso stretto, meritano considerazione tre possibili aspetti organizzativi: la gestione in unica istituzione di più strutture; la partecipazione di più enti locali ad una unica istituzione; la possibilità di associare in qualche modo privati con interessi diversi (di puro mecenatismo, ovvero di valorizzazione economica gestionale) alla gestione delle istituzioni museali.

3.1. Il primo aspetto appare il più semplice e consente una risposta positiva scontata; andando addirittura oltre la gestione di strutture omogenee; la prassi (assai rara) ha fornito esempi di istituzioni per la gestione di *tutti* i servizi socio- culturali di un ente locale.

La legge generale non dà indicazioni in proposito, sicché sembra operante una larga autonomia organizzativa dell'ente locale, che deve essere modellata sui profili di corretta programmazione e gestione finanziaria. In relazione a questo aspetto, la gestione di più strutture di servizio culturale appare opportuna, se la gestione finanziaria non ne risulti appesantita o confusa, nella indistinzione delle diverse voci di entrata, spesa e investimento.. Peraltro, la congiunta gestione - ad esempio, di musei, biblioteche, e centro mostre - risulta praticata, ed appare conforme a criteri di trasparenza gestionale e finanziaria.

3.2. La possibilità di configurare istituzioni museali operanti congiuntamente per conto di più enti locali è una novità, e presenta aspetti problematici, che sembrano da risolvere in senso positivo, o comunque possibilista.

Un assetto tradizionale del recente passato avrebbe potuto prevedere la formazione di un consorzio di enti locali finalizzato alla gestione diretta di una istituzione come strumento operativo del consorzio, a somiglianza di quanto soleva avvenire per i consorzi finalizzati alla gestione di aziende municipalizzate consortili. Insomma, una applicazione analogica della disciplina delle aziende municipalizzate poteva costituire la *guide-line* di una soluzione.

La intervenuta modifica della disciplina dei consorzi e la previsione di aziende speciali "direttamente" dipendenti da più enti senza la struttura intermedia di un consorzio, restringe sostanzialmente questa nuova struttura organizzativa al solo ambito dei servizi economici, cui è espressamente diretta in termini letterali. Per una soluzione (positiva) del problema, sembrano praticabili due diverse vie nell'ambito della disciplina generale sulla collaborazione tra enti locali risultante in particolare dal d.lg.112/1998, e da qualche altro spunto normativo.

Alla base di una prospettiva possibilista si colloca l'indirizzo derivante appunto da varie norme recenti, di *favor* verso aggregazioni organizzative fra enti locali finalizzate all'esercizio congiunto di attività e di servizi, anche al di fuori dello schema classico dei consorzi fra enti omogenei. Il riferimento normativo fondamentale si individua nell'art. 3 comma 1, lett. *c*) della l. 59/1997, la cui attuazione peraltro, attraverso i decreti delegati sembra lasciare alquanto in ombra il relativo problema, rinviandolo ai successivi decreti di attuazione; poi, in concreto, il d.lg. 112/1998 non formula previsioni espressamente positive, rinviandole tuttavia con indicazioni fortemente positive a successive determinazioni, ex art. 3, comma 5, e questo apre uno spazio consistente alla costruzione secondo l' indirizzo generale emergente dalla legge.

Naturalmente questa possibilità ha un più forte ancoraggio al sistema se si considera praticabile l'ipotesi di istituzioni - persona giuridica, rispetto alle quali i vari enti locali interessati acquistassero veste di partecipanti. Personalmente sono convinto - come in più occasioni ho cercato di dimostrare - che si tratti di una prospettiva corretta. Se al contrario si limita la figura alla istituzione-organo, come ritenuto dai più, si devono formulare altre ipotesi, piuttosto ardite.

Una prima ipotesi sarebbe la configurazione di un organo codipendente da più enti locali ma non incardinato in maniera esclusiva in alcuno di essi; insomma una figura ibridata, che potrebbe ricalcare gli elementi strutturali delle "vecchie" aziende municipalizzate consortili, ma senza il consorzio come elemento di raccordo con gli enti locali.

Una seconda ipotesi vedrebbe invece la ricostituzione di una azienda speciale, con applicazione estensiva della previsione dell'art. 25 ss. della l. 142/1990 (novellata dalla l. 437/1995) facendo riferimento ad un modello creato in via principale per i servizi a contenuto economico, al solo fine di creare un raccordo altrimenti inesistente.

Un'ulteriore ipotesi dovrebbe far perno su una organizzazione complessa, fondata da una parte (es. l'ente locale di maggiori dimensioni, o di maggiore attività) su una istituzione interna all'ente locale maggiore,

dall'altra su convenzioni di collegamento che conferiscano a questa istituzione anche la gestione di musei appartenenti ad altri enti locali.

Il vincolo di spazio imposto dalla presente occasione esclude la possibilità di approfondire le tre diverse ipotesi, che comunque possono in via breve qualificarsi come assai problematiche, e di incerta praticabilità, in mancanza di uno sviluppo legislativo ulteriore, in esecuzione della previsione dell'art. 3, comma 5, d.lg. 112/1998.

In attesa di tali interventi legislativi ulteriori (ed ipoteticamente diversi da una regione all'altra), se si voglia escludere la creazione di una istituzione con personalità giuridica, partecipata dai diversi enti locali, la possibilità di una gestione comune fra più enti locali potrebbe fondarsi sulla previsione dell'art. 25, comma 7*bis*, l. 142/1990 attraverso "consorzi creati per la gestione dei servizi sociali". Si potrebbe - sempre in via di primo esperimento - alla creazione di una "istituzione consortile": ma i problemi da superare per rendere praticabile questa ipotesi sono complessi e per qualche verso di incerta soluzione.

In ogni caso, la creazione di strutture unitarie di cooperazione fra più enti locali per la gestione dei musei e di altre iniziative culturali e di tipo espositivo costituisce una strada semi-obbligata per l'esercizio delle numerose competenze affidate agli enti locali - spesso di dimensioni così modeste - dal nuovo "federalismo municipalistico" definito dalle recenti riforme a costituzione invariata. In questa direzione, la costruzione di una istituzione unica di gestione appare particolarmente opportuna, sia per la concentrazione delle risorse, che per la utilizzazione più agile del personale necessario, che per il coordinamento di manifestazioni ed attività promozionali. Senza entrare in dettagli, e senza riferimento ad esperienze specifiche, il "libero" autocoordinamento di più enti locali anche in questo campo ha prodotto frutti talora ottimi, talora piuttosto scadenti, sì da far preferire la definizione di strutture stabili quali sarebbero le istituzioni.

4. Ai fini della "gestione" economico-finanziaria di musei dipendenti, una istituzione *ad hoc* deve in primo luogo ovviamente rispondere ai principi guida di "efficienza, efficacia, economicità" prescritti in via generalizzata anche per le istituzioni dalla l. 142/1990, con ovvio adattamento al tipo di servizio svolto.

Peraltro, la gestione musei, in termini di efficacia, deve rispondere agli importanti principi guida risultanti dalle norme sui beni culturali agli art.148 ss. d.lg. 112/1998. Tali norme non sono dettate direttamente per i servizi socio-culturali degli enti locali, ma possono ritenersi - in quanto applicabili - direttamente rilevanti anche per questa realtà, in quanto determinano criteri di funzionalità dei servizi che non possono ritenersi estranei all'area degli enti locali specialmente per quanto concerne gli aspetti della conservazione e valorizzazione (art. 152, comma 3, d.lg. 112/1998 nelle diverse esplicite enunciazioni).

Un pur modesto riferimento alla pratica della gestione rende percepibile che le indicazioni citate del d.lg. 112/1998 costituiscono un indirizzo - obiettivo, per il cui raggiungimento la gestione dei musei locali ha spesso notevoli impegni da superare. Questo sicuro sforzo di "efficacia, efficienza" per la valorizzazione dei musei degli enti locali può trovare nella creazione di istituzioni *ad hoc* un apprezzabile supporto. Naturalmente tuttavia per definire più opportunamente questo aspetto dovrebbe essere fatta la maggior chiarezza sulla possibile qualificazione giuridica delle istituzioni (anche come soggetto autonomo, autonomamente destinatario di sovvenzioni).

Altri due aspetti hanno specifica rilevanza, per la gestione economico-finanziaria.

In primo luogo deve definirsi il quadro di autonomia funzionale ad una gestione efficiente, sia con riferimento alle entrate che alle uscite. Da questo punto di vista, la natura semi-aziendale dei musei induce una serie di spunti problematici non comuni agli altri servizi sociali. E' palese la rilevanza nei musei non solo di una struttura di funzione culturale ma altresì la idoneità a porsi al centro di una serie di attività lucrative di servizio, utili ai fini del miglior equilibrio economico della gestione complessiva. Questo aspetto è ormai acquisito per i musei statali di maggiori dimensioni, e può utilmente essere sviluppato anche per i musei degli enti locali, attraverso scelte organizzative che rendano più autonoma e più agile

l'operatività economica di queste strutture. In questa ottica la scelta dell'organizzazione per istituzione è idonea a massimizzare la funzionalità operativa, anche in relazione al (possibile) abbandono da parte della istituzione delle forme amministrative della contabilità pubblica in senso stretto. La privatizzazione delle forme negoziali costituisce un passaggio non automatico, e non privo di ostacoli, ma comunque utilmente e concretamente percorribile, forse anche rispetto alla gestione dei rapporti di lavoro, nelle forme privatistiche più agili.

In secondo luogo, la possibilità di una "istituzione per i musei" individua nella stessa un centro soggettivo (preferibilmente, secondo le indicazioni maggioritarie, anche senza personalità giuridica) di rapporti convenzionali e gestionali rilevanti sia per i contenuti più strettamente economico finanziari che per le questioni attinenti alla organizzazione, alle acquisizioni, alla attività museale in genere.

Un aspetto problematico non indifferente, si presenta per la titolarità dei diritti proprietari pertinenti ai vari elementi materiali del museo. Configurandosi in via preferenziale una istituzione-organo, il compendio dei beni di servizio - oltre ovviamente alle collezioni - resta nella proprietà dell'ente locale *dominus* che attribuisce l'uso dei beni stessi, e resta titolare finale dei rapporti economici e giuridici attivi e passivi relativi ai beni stessi. Poiché la gestione museale non deve esaurirsi nel tenere aperte delle sale percorribili da visitatori, ma comporta necessariamente attività finalizzate alla conservazione, alla esibizione, alla fruibilità in senso complessivo dei beni culturali che costituiscono l'anima dei musei, il problema attinente alla titolarità della proprietà presenta problemi complessi rispetto ai vari interventi necessari.

Per quanto concerne le strutture materiali di servizio, appare la necessità che esse siano poste a disposizione della istituzione, con una convenzione di concessione (o assimilabile) del tutto analoga a quella che tradizionalmente interessa i beni del patrimonio indisponibile dello stato, messi a disposizione di altri enti pubblici; e d'altronde può richiamarsi in tal senso la antica e importante disciplina delle aziende municipalizzate.

Per quanto riguarda invece i "beni culturali" che costituiscono oggetto diretto dell'attività museale, la gestione a mezzo di istituzioni non innova i caratteri di vincolo pubblico della disciplina, se non per quanto concerne la contrattualizzazione dei rapporti accessori (di cui sopra si è fatto cenno).

Infine, occorre porre in relazione la formazione di una organizzazione mediante istituzioni con la disciplina di contabilità degli enti locali prevista dal d.lg. 77/1995. A questo proposito non sembra che la forma organizzativa induca significative innovazioni a riguardo delle previsioni programmatiche finanziarie e di sviluppo dei servizi; se nonché le stesse vanno adattate ovviamente nella forma propria delle organizzazioni esterne, fornite di autonomia.

Concludendo in breve, la carenza di una esperienza diffusa di istituzioni per i servizi sociali, circoscrive le questioni rilevanti, che potranno essere proposte - al di fuori di ipotesi di scuola - nella prospettiva di un futuro più largo ricorso a questo modulo organizzatorio.

---

copyright 1998 by Società editrice il Mulino

---

inizio articolo