

Michele Cozzio, Alessandra Schiavuzzi

L'ente funzionale per la gestione dei musei nella provincia di Trento: una formula da sviluppare per alleare l'ente pubblico e il privato

(doi: 10.7390/12091)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2003

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/>

L'ente funzionale per la gestione dei musei nella provincia di Trento: una formula da sviluppare per alleare l'ente pubblico e il privato [[*\]](#)

di [Michele Cozzio e Alessandra Schiavuzzi](#)

Sommario: [1. I servizi museali nella provincia autonoma di Trento](#). - 1.1. Premessa. - 1.2. Le sedi museali gestite dagli enti funzionali. - 1.3. Autonomia e poteri di vigilanza. - [2. Caratteristiche giuridiche e prospettive per l'ente funzionale](#). - 2.1. Premessa. - 2.2. Contesto di riferimento. - 2.3. Quadro normativo. - 2.4. L'ente funzionale: profili generali. - 2.5. Competenze istituzionali. - 2.6. Disciplina applicabile. - 2.7. Natura giuridica e struttura interna. - 2.8. Autonomia dell'ente funzionale. - 2.9. Potestà regolamentare. - 2.10. L'apertura ai privati. - 2.11. Brevi considerazioni finali. - [3. L'ordinamento finanziario e contabile degli enti funzionali](#). - 3.1. Quadro normativo. - 3.2. La formazione dei bilanci. - 3.3. Le direttive per la formazione del bilancio. - 3.4. Verso un sistema di contabilità economica.

1. I servizi museali nella provincia autonoma di Trento

1.1. Premessa

L'offerta culturale della Provincia di Trento può contare sulla presenza di un alto numero di siti culturali e sedi espositive di vario genere distribuite su tutto il territorio. Le realtà censite in Trentino sono 88 [[1](#)], numero nel quale sono compresi i musei, le sedi monumentali, le gallerie, le pinacoteche, le collezioni private, vetrine espositive disposte in luoghi pubblici e altro ancora. A tal proposito va rilevato che almeno 24 comuni del Trentino ospitano una sede museale, e altri 29 offrono una galleria o una mostra permanente o un centro culturale per i visitatori.

All'interno di un contesto che presenta indubbiamente una connotazione di "musealità diffusa", vi sono inoltre 12 realtà che assumono a vario titolo rilevanza provinciale: si tratta nello specifico di 6 enti culturali funzionali, ciascuno con più sedi espositive dislocate sul territorio, 3 musei civici, 2 associazioni onlus, e un ente ecclesiastico.

Di queste 12 strutture, 6 sono istituite con legge provinciale e danno vita ad enti a finanza derivata provinciale, nel mentre le altre realtà sono sorte, in parte, su iniziativa degli enti locali, in parte, su iniziativa di associazioni culturali e/o comitati, ma anche di privati ed enti religiosi, e sono finanziate con fondi previsti da un'apposita legge provinciale (l.p. 30 luglio 1987, n. 12 e s.m. recante Programmazione e sviluppo delle attività culturali nel Trentino).

In particolare la legge fissa i requisiti che ciascuna struttura deve presentare per poter beneficiare dei contributi provinciali, e ciò indipendentemente dai proprietari che possono essere sia i comuni (o loro consorzi, associazioni ecc...) ma anche altri soggetti (art. 19). La norma richiede che le strutture:

- garantiscano la fruizione da parte di tutti i cittadini di un servizio continuativo;
- siano dotate di personale professionalmente qualificato;
- disciplinino la propria attività con apposito regolamento che dovrà essere adeguato alle direttive impartite dalla Giunta provinciale;
- forniscano alla Provincia le informazioni richieste in ordine alle attività svolte;
- assicurino la disponibilità del proprio personale a partecipare alle iniziative di formazione predisposte dalla Provincia.

Più generalmente parlando va rilevato che la l.p. 12/1987 riconosce alla Provincia di Trento questi compiti: a) lo sviluppo delle istituzioni museali, b) l'attuazione e la promozione di iniziative e attività culturali, c) la promozione dell'educazione permanente dei cittadini, d) la ricerca e il potenziamento delle connessioni tra le attività e i beni culturali e lo sviluppo economico del territorio (art. 1, l.p. 12/1987).

1.2. Le sedi museali gestite dagli enti funzionali

Come detto le realtà museali più rilevanti, sia dal punto di vista della dotazione finanziaria, del numero degli addetti, delle sedi espositive controllate sul territorio, hanno natura di ente strumentale della Provincia (*rectius*: ente funzionale) e sono creati con apposita legge provinciale.

Vale qui anticipare che gli enti funzionali culturali della Provincia autonoma di Trento si caratterizzano per essere enti pubblici con personalità giuridica propria, operanti sul territorio provinciale, ai quali è affidata la gestione di determinate attività, allo scopo di curare gli interessi ed il raggiungimento delle finalità della Provincia. L'ente funzionale rappresenta quindi una struttura operativa con la quale la Provincia può esercitare alcune funzioni amministrative di sua spettanza.

All'interno del comparto culturale gli enti funzionali operano in più settori: quello artistico, quello etnografico, quello scientifico, nonché, limitatamente a due specifiche realtà, quello della tutela e della valorizzazione della cultura e delle tradizioni delle minoranze linguistiche.

Non vi sono norme che stabiliscono la struttura di riferimento dell'ente funzionale, né si può affermare che i vari enti si siano riprodotti con strutture omogenee, ed anzi, a partire dal 1962, anno in cui è stato istituito il primo ente funzionale, fino al 2000, si sono succedute forme gestionali parzialmente differenti a seconda delle specificità del caso concreto, e dell'esperienza acquisita nella gestione degli enti istituiti in precedenza [2].

Il primo riferimento normativo a valenza generale in merito agli enti funzionali, lo si trova nell'ambito della disciplina degli aspetti contabili e finanziari, in una legge provinciale del 1979 che si occupa della riforma del bilancio e della contabilità [3].

Una successiva legge provinciale del 3 aprile 1997, n. 7, concernente la revisione dell'ordinamento del personale provinciale considera quali enti funzionali della Provincia, ai fini della legge medesima, *"tutti gli enti pubblici non economici, dalla stessa dipendenti, o comunque istituiti o disciplinati con legge provinciale, come risultanti da apposita deliberazione ricognitiva della Giunta provinciale"* [4].

Nell'ambito dei punti di riferimento normativi per la gestione amministrativa, contabile e finanziaria degli enti strumentali si rileva che, sia la legge provinciale relativa al bilancio e alla contabilità [5], sia la legge provinciale di riforma della programmazione [6], sia la legge provinciale di riforma dell'organizzazione e

del personale [7] hanno esteso l'efficacia dei loro principi, pur con modalità differenziate, agli enti funzionali, contribuendo in questo modo a creare un quadro normativo il più possibile organico e unitario.

1.3. *Autonomia e poteri di vigilanza*

Gli enti funzionali culturali godono di ampi spazi di autonomia sia dal punto di vista contabile, avendo un proprio bilancio, sia dal punto di vista scientifico e gestionale, essendo dotati di un proprio consiglio di amministrazione, un comitato scientifico, un collegio dei revisori, un presidente e un direttore, con qualifica dirigenziale, i cui rispettivi ruoli e responsabilità sono disciplinati negli Statuti [8].

D'altra parte essi sono per definizione enti strumentali finalizzati al raggiungimento di scopi e l'attuazione di programmi definiti a livello provinciale e, in quanto tali, sono soggetti quindi ad un inevitabile potere di indirizzo e coordinamento nonché alla vigilanza della stessa Provincia che li ha istituiti, che li finanzia con trasferimenti annuali, sia per gli oneri di gestione e per le spese inerenti l'attività svolta, sia per i programmi di investimento.

Più in particolare si rileva che la Provincia nomina propri rappresentanti nei consigli di amministrazione e nei collegi dei revisori di tutti gli enti funzionali, e attraverso questi partecipa alla vita amministrativa dell'ente e concorre alla formazione delle scelte strategiche e all'attività gestionale, ivi compresa l'approvazione dei bilanci e dei programmi di attività.

Il raccordo tra la Provincia e i suoi enti funzionali culturali è garantito sia dal ruolo svolto dai suoi rappresentanti all'interno degli organi gestionali, sia dalla previsione di ulteriori strumenti amministrativi, che si riferiscono ad aspetti concernenti la programmazione, il finanziamento, le direttive e gli incentivi.

La legge provinciale che disciplina la programmazione, ha previsto che il più importante strumento di programmazione provinciale (il Programma di sviluppo provinciale) abbia efficacia di indirizzo, di prescrizione e di vincolo per le attività degli enti dipendenti della Provincia, in tal modo assicurando il coordinamento, l'armonizzazione e la conformità degli obiettivi, dei piani e dei programmi degli enti, alle strategie contenute nel documento di programmazione generale della Provincia.

Tenendo in dovuta considerazione ciò, spetta solitamente al direttore dell'ente elaborare il programma pluriennale ed annuale di attività della propria istituzione, sentito in proposito il comitato scientifico, che individua gli indirizzi generali dell'attività scientifica e esprime delle proposte. Il documento programmatico è successivamente approvato dal consiglio di amministrazione dell'ente, ed inviato alla Giunta provinciale che ne verifica la corrispondenza agli obiettivi strategici e programmatici della stessa e agli scopi statuari dell'istituzione culturale.

Visti i programmi pluriennali di attività e considerati i conseguenti fabbisogni finanziari la Giunta provinciale provvede quindi ad attribuire all'ente i necessari finanziamenti, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili. A tal proposito si osserva che nell'ambito del bilancio provinciale del 2003, gli stanziamenti previsti per il complessivo settore della cultura erano circa pari all'1,8% della spesa complessiva.

Gli enti funzionali che gestiscono le attività culturali (escluso l'Istituto Trentino di cultura che può considerarsi più correttamente un ente di ricerca) sono di fatto enti a finanza derivata della Provincia, avendo una percentuale di dipendenza dai finanziamenti provinciali che complessivamente oscilla tra il 77% e il 95% [9]. Di riflesso la percentuale di autofinanziamento più significativa, intorno al 20%, è raggiunta da quelle istituzioni che gestiscono sedi museali monumentali di prestigio e che riescono a conseguire al di là del successo delle singole iniziative promosse annualmente, una rendita di posizione storicamente acquisita.

Si consideri d'altra parte che la somma dei bilanci complessivi di tutte le 12 istituzioni museali considerate di livello provinciale, raggiunge l'ammontare di euro 30.000.000,00 circa, di cui oltre 27.000.000,00 euro

di appartenenza dei bilanci degli enti funzionali, mentre l'indotto in termini occupazionali è di 180 addetti, in qualità di personale dipendente, con varie qualifiche professionali.

I trasferimenti assegnati dalla Provincia agli enti funzionali culturali possono essere di diverso tipo a seconda delle finalità per cui sono attribuiti.

Vi sono finanziamenti senza particolari vincoli di destinazione, che possono quindi essere utilizzati per la realizzazione dei propri programmi di attività e per coprire le spese di gestione, secondo autonome scelte di bilancio dell'ente.

Un'altra categoria di trasferimenti sono vincolati ad essere utilizzati solo per determinate tipologie di spesa [10], o in relazione a specifiche aree di attività, all'interno delle quali l'ente mantiene ampi spazi di scelta nel programmare l'utilizzo delle risorse.

Altri tipi di finanziamenti possono essere previsti invece, per specifiche iniziative e singole voci di spesa, in tal caso l'autonomia di scelta dell'ente risulta alquanto limitata potendo operare solo modeste compensazioni tra le risorse assegnate [11].

Oltre ai vincoli finanziari su determinati progetti di attività, è possibile che la Provincia impartisca delle direttive in merito alla programmazione dell'attività dell'ente, ai suoi rapporti con la realtà territoriale e con gli altri enti culturali, allo scopo di coordinare il quadro delle politiche di intervento nel settore.

Vi è inoltre un altro tipo di direttive dettate per la formazione del bilancio degli enti funzionali; queste ultime sono state introdotte con la legge finanziaria provinciale del 1995, e costituiscono uno *strumento di responsabilizzazione*, finalizzato a far loro adottare comportamenti coerenti con le scelte fondamentali relative alle manovre economico-finanziarie della Provincia.

Tale necessità nasce dalla constatazione che oltre il 67% del bilancio della Provincia è composto da voci di spesa destinate a finanziare soggetti esterni ad essa, pertanto solo attraverso forme di coinvolgimento e di direttive a tali enti è possibile pensare di raggiungere gli obiettivi finanziari programmati [12].

In primo piano vi è senza dubbio tra i temi di attualità, l'impegno a rispettare il "patto di stabilità interno", che coinvolge le autonomie regionali e locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, finalizzato a far rispettare all'Italia gli impegni assunti a livello europeo con il "programma di stabilità".

Inoltre, le direttive per la formazione dei bilanci degli enti dipendenti dalla Provincia sono da considerarsi uno strumento teso alla razionalizzazione e contenimento della spesa corrente e alla qualificazione della spesa in conto capitale, anche al fine di preservare le risorse finanziarie destinate agli investimenti, considerati quali fattore strategico per gli obiettivi di sviluppo e modernizzazione del sistema provinciale.

In particolare, è previsto ad esempio il controllo della dotazione organica, l'esternalizzazione ed il coinvolgimento laddove possibile, dei privati nella gestione dei servizi pubblici e la valorizzazione della politica tariffaria.

Si è recentemente affiancato allo strumento delle direttive, quello del sistema degli incentivi finanziari, destinato a premiare gli enti che dimostrano di aver contenuto la crescita della spesa corrente entro il tasso programmato d'inflazione, e di aver migliorato la propria capacità d'autofinanziamento delle necessità finanziarie correnti con fonti alternative rispetto al finanziamento provinciale.

2. Caratteristiche giuridiche e prospettive per l'ente funzionale

2.1. Premessa

La scelta del modello giuridico-economico preferibile per un ente museale dovrebbe discendere da un'analisi preventiva che metta in luce i vantaggi e le criticità di ciascun modello utilizzabile.

Un recente studio promosso dalla Provincia autonoma di Trento [13] ha fornito l'occasione per avviare una riflessione di carattere generale sulle figure e sugli strumenti giuridici utilizzabili nella gestione dei servizi museali. Lo studio ha cercato di fornire agli organi competenti e ai decisori politici un quadro, quanto più ampio possibile, delle opportunità esistenti, prestando attenzione alla configurazione che meglio potrà essere applicata al futuro Museo delle Scienze. L'analisi svolta ha evidenziato che la figura dell'ente funzionale è un ottimo strumento giuridico per la gestione dei musei.

Lo studio ha riguardato sia il contesto normativo nazionale sia quello locale (regionale e provinciale) adottando un approccio di tipo comparatistico, soluzione che ha permesso, da un lato, di verificare le differenze e le potenzialità dei profili giuridici e delle formule organizzative adottate a livello nazionale e locale e, dall'altro, di evidenziare possibili spunti per l'introduzione di modelli organizzativi e gestionali che potranno essere oggetto di interventi normativi in sede locale.

Più precisamente, nel confronto tra i diversi modelli giuridici si è tenuto conto:

- del differente grado di autonomia riconosciuto ai singoli enti nella programmazione e nella gestione;
- della composizione degli organi amministrativi e decisionali;
- del potere di controllo che permane all'ente pubblico di riferimento;
- della natura giuridica del modello adottato e del conseguente regime dei rapporti con i soggetti terzi.

2.2. Contesto di riferimento

Il quadro istituzionale di riferimento nel settore delle attività culturali mostra uno scenario complesso, all'interno del quale convivono un gran numero di riferimenti normativi disposti in modo disorganico su più livelli della gerarchia delle fonti e soggetti ad un repentino susseguirsi di modifiche. Siffatto modello multistrato si è arricchito con l'avvio del processo di riforma che, partire dagli anni '90, ha portato alla ridefinizione degli assetti istituzionali e organizzativi delle Regioni, degli enti locali, e dei loro rapporti con lo Stato [14].

Gli interventi che investono l'ordinamento dei musei pubblici e il comparto dei servizi culturali sono diretti a:

- riconoscere autonomia e identità giuridica alle singole strutture museali;
- introdurre forme di gestione improntate ai criteri dell'efficienza e dell'economicità;
- sostenere un ruolo di primo piano dei musei nello sviluppo del territorio, in sinergia con le altre istituzioni;
- promuovere il ruolo dei privati, anche in partenariato con gli enti pubblici nella gestione dei servizi culturali secondo il principio di sussidiarietà orizzontale (ex [art. 118, comma 4, Cost.](#)).

Le direttrici assunte a livello nazionale, per quanto non trovino diretta attuazione all'interno della Provincia autonoma di Trento che gode in questo settore di ampia autonomia legislativa e amministrativa (ex art. 8, Statuto speciale di Autonomia della Regione Trentino-Alto Adige), difficilmente non potranno non influenzare gli orientamenti e le politiche dei decisori locali. Nondimeno, le prerogative riconosciute al legislatore locale dallo Statuto Speciale lasciano spazio per l'individuazione di percorsi organizzativi e modelli gestionali innovativi, che meglio si adattano alle esigenze del territorio.

2.3. Quadro normativo

L'analisi svolta si è focalizzata sui modelli giuridici previsti per i musei pubblici non statali, la cui disciplina, a livello nazionale, è delineata nel *Testo unico sull'ordinamento degli enti locali* ([d.lg. 267/2000](#)), segnatamente nel titolo V, che affronta i *Servizi e interventi pubblici locali*.

Non vi sono dubbi, infatti, che l'attività di raccolta, conservazione, fruizione dei beni culturali e, in modo più ampio, di promozione della cultura e della conoscenza, svolta dai musei pubblici (non statali), quali articolazioni dirette o indirette degli enti territoriali, si configura giuridicamente come servizio pubblico.

La disciplina dei servizi pubblici locali è oggi il portato di un vertiginoso succedersi di misure introdotte d'urgenza dal legislatore (v. particolarmente [art. 35, legge 28 dicembre 2001, n. 448](#) e, da ultimo, art. 14, legge 24 novembre 2003, n. 326) allo scopo, da un lato, di adeguare il settore alle esigenze di apertura e competitività del mercato europeo e, dall'altro, di far fronte alle maglie sempre più strette delle finanze pubbliche.

La percezione di trovarsi di fronte ad un comparto caratterizzato da un forte dinamismo e tuttora in cerca di un assetto definitivo non impedisce, tuttavia, di individuare delle costanti di riferimento.

Un primo dato che preme considerare è la previsione di un sistema articolato di figure giuridiche utilizzabili per la gestione dei servizi pubblici non economici ([art. 113-bis, d.lg. 267/2000](#)), ciascuna delle quali si differenzia in termini di:

- soggetti (pubblici e privati) coinvolti;
- strutturazione interna degli organi direzionali, amministrativi e di service;
- capacità di autonomia giuridica, gestionale e culturale.

Non sempre però all'individuazione della figura giuridica fa seguito una esaustiva disciplina delle caratteristiche ad essa applicabili. In altri termini, per alcune figure giuridiche, specie quelle di nuova generazione, sussistono elementi di incertezza (fin anche sulla natura giuridica e sul *modus operandi*) che creano non poche difficoltà agli operatori.

In secondo luogo, sembra ormai superato, nella prassi dei servizi pubblici locali non economici, il principio di tipicità. I soggetti pubblici, infatti, nell'esercizio della loro discrezionalità sono liberi di decidere se assumere o meno un'attività come servizio pubblico, tuttavia, una volta presa la decisione devono attuarla facendo ricorso alle sole forme giuridiche tipizzate dal legislatore.

Nel settore dei servizi pubblici privi di rilevanza economica ciò significa che l'ente pubblico è libero di scegliere fra le figure indicate nell'[art. 113-bis, d.lg. 267/2000](#).

Invero, sempre più frequentemente i soggetti pubblici tendono a configurare formule organizzative che si discostano dal quadro tipico fissato dal legislatore [[15](#)].

Questo superamento del numero chiuso è motivato, per un verso, dall'oggettiva difficoltà del legislatore a conformare tempestivamente le figure giuridiche tipiche ai mutamenti che caratterizzano il sistema dei servizi pubblici e, per l'altro, trova solidi ancoraggi normativi nelle linee ispiratrici delle recenti riforme dell'amministrazione pubblica, secondo le quali il vincolo della tipicità va coniugato e temperato con l'ampio potere di auto-organizzazione riconosciuto ai soggetti pubblici locali.

Insomma, si assiste nella prassi ad un'erosione dell'efficacia del principio di tipicità, soprattutto nel settore dei servizi culturali, laddove le nuove formule organizzative, pubbliche o private, individuali o collettive, non profit o a scopo di lucro, sono ormai tollerate.

L'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige, segnatamente l'art. 88, comma 5, *Testo unico ordinamento dei comuni*, si pone in linea con l'attuale tendenza al superamento del numero chiuso. L'art.

88, infatti, prospetta uno scenario dinamico in cui la previsione di figure tipiche si affianca alla possibilità di adottare altre forme giuridiche (*"altre strutture organizzative disciplinate con regolamento"*).

Sul punto, in attesa di pronunce autorevoli, si richiama quella dottrina secondo cui "l'amministrazione che si fa economia si sottrae per principio alla tipicità e quest'ultima dovrebbe essere rimpiazzata da un controllo diffuso e capillare da parte dei cittadini, diretto ad accertare la congruità delle decisioni e dei mezzi usati al risultato ottenuto" [16].

2.4. *L'ente funzionale: profili generali*

Nell'ordinamento nazionale l'*ente funzionale* designa quella categoria di enti pubblici che affiancano l'amministrazione diretta dello Stato o della Regione nell'assolvimento di determinati compiti pubblici (o di rilievo pubblico), e si caratterizzano per la soggezione a norme speciali e a un penetrante potere di vigilanza, ingerenza e direttiva.

Gli enti funzionali rappresentano una figura "tuttofare" che risponde a molteplici profili funzionali (es. compiti di disciplina, compiti di promozione di attività, compiti di produzione e di erogazione di servizi amministrativi e tecnici, compiti di produzione di beni e servizi in forma economica) [17] e che esprimono differenti gradazioni del rapporto di dipendenza con l'ente per cui opera.

Più generalmente si possono distinguere *enti pubblici c.d. strumentali*, caratterizzati da un più ristretto e immediato rapporto di servizio, ed *enti pubblici c.d. autonomi*, caratterizzati da un rapporto di minima dipendenza. Fra i due estremi si situano enti in posizione variamente modulata, anche in relazione alle esigenze dei diversi settori. Ne discende una gamma assai diversificata di figure che vanno da situazioni di massima dipendenza ed immedesimazione con le strutture dell'ente principale, a situazioni di maggior indipendenza, attraverso tante diverse dosature del rapporto fra ente territoriale ed ente funzionale [18].

Nell'ordinamento della Provincia Autonoma di Trento la figura dell'ente funzionale assume una diversa e più marcata connotazione: l'ente funzionale, infatti, non rappresenta soltanto una espressione qualificante dell'ente pubblico, ma costituisce una delle formule a disposizione dell'ente territoriale per l'organizzazione dei propri compiti, unitamente all'azienda speciale, all'ente pubblico economico, all'agenzia, alla società per azioni.

2.5. *Competenze istituzionali*

Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige [19] attribuisce alla Regione competenza esclusiva sull'*ordinamento degli enti para-regionali*, termine che va riferito a enti cui sono affidati compiti ausiliari e paralleli rispetto a quelli della Regione stessa. Rientrano in questa categoria gli enti funzionali che si possono definire come *enti caratterizzati dal fatto di esercitare in proprio funzioni e servizi di spettanza di un altro ente, al quale perciò ne ridondano i risultati*. Nel silenzio dello Statuto, analogo potere è da ritenere attribuito alle Province autonome nell'ambito delle funzioni pubbliche di loro spettanza, relativamente alla disciplina degli enti para provinciali.

Le Province autonome di Trento e Bolzano sono quindi autorizzate a creare un complesso di enti pubblici strumentali - enti funzionali, per lo svolgimento dei loro compiti, fra cui: la tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare e la gestione delle istituzioni culturali - biblioteche, accademie, istituti, musei - aventi carattere provinciale (art. 8, Statuto speciale).

Di fatto, a partire dagli anni '60 la figura dell'ente funzionale ha fatto la sua apparizione come formula per la gestione delle strutture museali/culturali nella Provincia di Trento, ed oggi è estesa a tutte le realtà più significative [20].

2.6. *Disciplina applicabile*

L'ordinamento provinciale non stabilisce una disciplina *ad hoc* per gli enti funzionali, né il legislatore fino ad oggi è intervenuto a precisarne compiutamente le caratteristiche e i criteri d'individuazione [21].

Ogni ente funzionale è istituito con un'apposita legge provinciale, che ne definisce la composizione, gli obiettivi e il funzionamento. L'assenza di un unitario quadro normativo di riferimento non impedisce però l'individuazione di previsioni normative di comune applicazione.

Ci si riferisce, in particolare:

- a) agli artt. 35, 78 e 81 della legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7, recante *Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento*,
- b) all'art. 10 della legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4, *Nuova disciplina della programmazione di sviluppo e adeguamento delle norme in materia di contabilità e di zone svantaggiate*,
- c) all'art. 62 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, di *Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento*.

Queste disposizioni definiscono criteri uniformi ed omogenei per l'elaborazione dei bilanci e dei rendiconti della Provincia, per l'organizzazione e la classificazione delle poste contabili, la cui applicazione è stata estesa anche agli enti funzionali, allo scopo di accrescere l'efficacia e le potenzialità della programmazione pluriennale della spesa pubblica, nonché la definizione di un quadro conoscitivo complessivo della finanza provinciale.

La costituzione degli enti funzionali non incontra particolari limitazioni, fatta salva l'esigenza che tali organismi esauriscano la propria azione nell'ambito del territorio provinciale e nelle materie di competenza provinciale, e che siano rispettate le norme costituzionali vigenti in tema di organizzazione della Pubblica Amministrazione.

2.7. *Natura giuridica e struttura interna*

L'assenza di un quadro normativo unitario determina l'esistenza di enti funzionali "atipici", ciascuno dei quali rinvia alle proprie leggi istitutive per la conoscenza degli assetti istituzionali. La varietà degli enti funzionali non preclude però l'identificazione di minimi comuni denominatori. Infatti, l'ente funzionale è ente di diritto pubblico: a) istituito con apposita legge provinciale, b) dotato di un proprio statuto e di regolamenti interni, c) è fornito di personalità giuridica e d) di ampia autonomia gestionale, e) è finalizzato al perseguimento in proprio di funzioni di spettanza della Provincia, f) applica il medesimo complesso normativo-contabile previsto per la Provincia Autonoma di Trento ed è soggetto ad un evidente potere di controllo e di vigilanza (da parte della Provincia stessa).

Gli organi di vertice seguono di norma il modello costituito da presidente / consiglio di amministrazione / direttore / comitato scientifico / collegio dei revisori dei conti. I poteri di nomina formale degli organi di amministrazione spettano di regola agli organi di governo dell'ente territoriale, ma è possibile che alcuni membri siano nominati su designazione di enti, associazioni, organizzazioni, sindacati ed altri soggetti in rappresentanza di interessi di categoria coinvolti nell'attività dei singoli enti.

Non sussistono specifici vincoli normativi in ordine alla strutturazione amministrativa degli enti funzionali pertanto non deve sorprendere il fatto di trovare enti privi di consiglio di amministrazione, in risposta all'esigenza di rendere più agile l'attività gestionale e, all'opposto, enti caratterizzati da una struttura di tipo associativo dotata di assemblea dei soci e consiglio di amministrazione "allargato", in risposta all'esigenza di garantire pluralismo e condivisone nelle scelte gestionali.

La struttura dell'ente funzionale presenta innegabili analogie con il modello dell'istituzione (ex [art. 113-bis d.lg. 267/2000](#)), la cui articolazione - consiglio di amministrazione, presidente e direttore - è stata criticata perché ritenuta *barocca* (e ingiustificatamente costosa) per un organismo privo, fra l'altro, di personalità giuridica.

Preme rilevare che nel caso dell'ente funzionale siamo di fronte ad un'organizzazione dotata di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, gestionale e culturale, per cui appare ampiamente giustificabile l'adozione di architetture interne più complesse e funzionali ad una rappresentanza ampia di interessi e soggetti diversi [22].

Da ultimo si sottolinea come sia sempre previsto, pur nelle forme più elementari, un controllo sul funzionamento degli organi e sugli atti da parte dell'ente territoriale di riferimento, attività che può limitarsi ad una vigilanza generica oppure comportare un vero e proprio controllo di legittimità sui singoli atti e di merito in forma di approvazione degli atti più rilevanti (es. bilanci, programmi, regolamenti).

2.8. *Autonomia dell'ente funzionale*

Gli enti funzionali si caratterizzano per l'ampia autonomia amministrativa, gestionale e culturale di cui dispongono, attenuata dal controllo esercitato dalla Provincia, quale ente territoriale di riferimento, attraverso la nomina diretta di alcuni consiglieri di amministrazione (spesso con la funzione di Presidente) e/o dello stesso direttore, come pure dei revisori dei conti.

La Giunta provinciale è inoltre competente ad autorizzare i bilanci preventivi degli enti, potendo anche annullarli in caso di gravi violazioni o richiederne il riesame. Si tratta, a ben vedere, di un'autonomia "sotto controllo", poiché la presenza dell'ente provinciale è in ogni caso rilevante e funzionale a quelle esigenze di vigilanza, controllo e coordinamento che, per la natura del servizio svolto (attività museale), è opportuno rimangano in capo alla struttura pubblica.

A questo riguardo si pone la questione di capire l'effettivo grado di autonomia che gli enti funzionali mantengono rispetto alle linee strategiche predefinite nella programmazione generale della Provincia, posto che queste hanno *efficacia di indirizzo, di prescrizione e di vincolo per le attività degli enti dipendenti dalla Provincia* (art. 10, l.p. 4/1996) [23].

Preliminarmente è opportuno svolgere una rapida descrizione di quelli che sono gli strumenti di programmazione adottati dalla Provincia di Trento, oggetto in questi ultimi anni di un'intensa attività di riforma che dovrebbe rivalutarne la potenzialità.

L'azione programmatica della Provincia si basa su una serie di documenti che fissano, con diversa intensità, obiettivi e priorità a medio e lungo periodo. Essi rappresentano il risultato di uno sforzo concertativo che coinvolge più soggetti, *condicio* necessaria per garantire il pluralismo degli orientamenti e l'autonomia delle proposte *culturali*.

Fonte principale e sovraordinata è il *Programma di sviluppo provinciale* che stabilisce, con cadenza triennale, obiettivi e linee direttive dell'azione pubblica. Questi obiettivi generali sono meglio precisati nel *Documento di attuazione del Programma di sviluppo* e si concretizzano annualmente in linee di azione e misure nel *Programma di Gestione* (che individua i centri di responsabilità amministrativa) e nella programmazione settoriale. L'ente funzionale nel momento in cui definisce i propri programmi pluriennali e annuali di attività deve confrontarsi con il sistema di programmazione generale.

Quanto fin qui detto va integrato con alcune rapide precisazioni.

In primo luogo, va chiarito che gli strumenti della programmazione provinciale così strutturati sono al loro debutto, per tanto è ancora difficile verificare l'effettivo grado di incidenza della programmazione generale sull'autonomia dei singoli enti funzionali. In ogni caso non può disconoscersi che l'azione del singolo ente

funzionale non può fuoriuscire dalle linee guida definite nel programma generale.

In secondo luogo si ribadisce la natura concertativa degli strumenti di programmazione che, nella fase di elaborazione, mirano a garantire lo spazio per ogni genere di osservazione e proposta di integrazione da parte dei soggetti pubblici e privati interessati [24].

Infine va rilevato che il settore della cultura, proprio per la funzione sociale che riveste e la sua connotazione di servizio pubblico, impone la presenza dell'ente pubblico che, per quanto sfumata, non può abdicare alle funzioni di controllo, vigilanza e coordinamento che le sono proprie.

2.9. *Potestà regolamentare*

Spesso la legge istitutiva attribuisce agli enti funzionali anche potestà regolamentare, principalmente nel settore contabile e finanziario. In questo caso, la disciplina dei bilanci e della contabilità è fissata in un regolamento o in un altro atto autonomo dell'ente, soggetto comunque al controllo della Giunta provinciale [25].

Sotto questo profilo, la valorizzazione dell'autonomia dell'ente si accompagna ad una più ampia responsabilizzazione (all'ente compete, infatti, garantire il recepimento della normativa provinciale e il costante adeguamento delle norme regolamentari). Va da sé che l'autonomia regolamentare consente indubbi vantaggi in quanto permette di adeguare la disciplina alle problematiche specifiche dell'ente, anche con soluzioni particolari ed originali al fine di migliorare la strumentazione finanziaria e contabile, nonché di accrescere l'efficienza della gestione e dei controlli.

2.10. *L'apertura ai privati*

La possibilità di dar spazio alla partecipazione di privati, come pure di partecipare a realtà complesse esterne, quali ad es. società, organizzazioni ecc. è oggi uno dei profili importanti nella valutazione delle figure giuridiche per la gestione dei servizi museali; entrambi i requisiti sono soddisfatti dall'ente funzionale. Spetta infatti al direttore o al Consiglio di Amministrazione di ciascun ente funzionale deliberare in merito alle partecipazioni in società, associazioni e fondazioni, nonché alla sottoscrizione di azioni ed obbligazioni.

Anche la partecipazione di privati finanziatori è ammessa come si desume in alcune previsioni statutarie, secondo le quali *i rappresentanti di enti o di società o i privati che attribuiscono con beni, o somme rilevanti, alla vita del museo, possono essere chiamati a far parte del Consiglio di Amministrazione.*

Tuttavia queste previsioni non hanno avuto sino ad oggi attuazione. Se è vero, infatti, che alcuni enti funzionali si sono dimostrati molto attivi nel reperimento di canali di finanziamento alternativi a quello istituzionale, nessuno dei soggetti finanziatori è poi entrato a far parte degli organi gestionali del museo. L'esperienza avviata con lo studio di fattibilità intende affrontare anche questo aspetto cruciale, attraverso la proposizione di interventi di precisazione (che potranno semmai essere recepiti a livello statutario) volti a chiarire soprattutto:

- le modalità con cui i soggetti terzi possono intervenire a finanziare l'attività del Museo;
- i ruoli che i soggetti finanziatori possono assumere all'interno degli organi di gestione ovvero di specifici organi di consultazione in cui siano rappresentati anche gli interlocutori sociali.

In questo senso va osservato che la certezza delle regole e delle disposizioni applicabili può costituire un primo ed imprescindibile obiettivo per promuovere efficacemente la partecipazione dei privati. Di conseguenza è opportuno specificare le modalità per la costituzione e il funzionamento di un *ente funzionale di tipo partecipato*, che, come già avviene per le fondazioni di partecipazione, potrebbe

divenire un *ente funzionale di partecipazione*.

2.11. *Brevi considerazioni finali*

Quanto fin qui descritto dimostra che l'ente funzionale è figura giuridica d'attualità, in grado di corrispondere alle esigenze e ai cambiamenti oggi richiesti ai musei, esigenze che emergono con chiarezza dall'*Atto di indirizzo sui criteri tecnico scientifici e sugli standard di funzionamento e di sviluppo dei musei* [26], nel quale si precisa che: ogni museo deve dotarsi di un proprio statuto e di un regolamento e, comunque di quegli elementi che permettano l'attribuzione di uno status giuridico proprio, deve godere di sufficiente autonomia amministrativa e gestionale, deve garantire determinati standard di qualità, deve radicarsi sul territorio rafforzando la cooperazione con le altre istituzioni.

L'ente funzionale è in grado di partecipare alla costituzione di sistemi complessi, potendo ad es. assumere partecipazione in società di capitali per l'esercizio di servizi connessi all'attività museale, ovvero esternalizzare le attività per le quali non sussiste l'esigenza di un controllo diretto della pubblica amministrazione.

La figura dell'ente funzionale, così come strutturata, rappresenta quindi una soluzione ottimale per garantire l'autonomia delle strutture museali e, allo stesso tempo, conservare nelle mani del pubblico la funzione di controllo che, in un settore come quello della cultura, ha valenza strategica [27], nel mentre, la partecipazione dei soggetti terzi costituisce un obiettivo da perseguire, anche mediante aggiustamenti e precisazioni che di volta in volta si riterranno opportuni.

3. L'ordinamento finanziario e contabile degli enti funzionali

3.1. *Quadro normativo*

L'individuazione delle fonti normative che disciplinano le procedure contabili e stabiliscono i criteri e le modalità di impostazione e gestione del bilancio degli enti funzionali della Provincia autonoma di Trento, non può prescindere dal preventivo riconoscimento della loro qualifica istituzionale.

La disamina svolta nella parte precedente sul profilo giuridico dell'ente funzionale ne svela lo status di ente pubblico funzionale, figura giuridica i cui connotati la riconducono non solo al più ampio gruppo degli enti pubblici, ma la rendono essa stessa una formula "tipiche" a disposizione della Provincia per l'organizzazione dei propri compiti, unitamente alle figure dell'azienda speciale, dell'ente pubblico economico, dell'agenzia, della società con partecipazione azionaria pubblica.

Nell'ordinamento della Provincia di Trento l'ente funzionale deriva le proprie fonti finanziarie in misura preponderante dalla finanza provinciale, ed applica il medesimo complesso normativo / contabile previsto per la Provincia.

Le norme di riferimento sono, in primo luogo, la legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 e s.m. recante la disciplina in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia. Fin dalla sua approvazione questa legge ha esteso agli enti funzionali l'applicazione dei principi relativi alla formazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo provinciali. Vi sono inoltre espresse previsioni dirette alla disciplina contabile e finanziaria degli enti funzionali:

- per la formazione dei bilanci di previsione e l'utilizzo dei trasferimenti provinciali, anche in deroga alle disposizioni contenute nelle leggi istitutive o negli statuti dei singoli enti (art. 35);
- per la formazione dei rendiconti (art. 78);
- per l'applicazione in generale delle disposizioni della legge provinciale di contabilità (art. 81).

In secondo luogo, la legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4, legge di riforma della programmazione di sviluppo e adeguamento delle norme in materia di contabilità, che mira ad assicurare la conformità degli obiettivi e dei programmi degli enti funzionali alle strategie previste dalla programmazione generale della Provincia. L'art. 10 della legge stabilisce infatti che gli orientamenti del *Programma di sviluppo provinciale* hanno efficacia di indirizzo, di prescrizione e di vincolo per le attività degli enti dipendenti dalla Provincia.

Infine va menzionata la legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 di revisione dell'ordinamento del personale, norma che ha rinnovato profondamente l'ordinamento provinciale introducendo, da un lato, la distinzione tra funzioni di indirizzo/controllo e funzioni di tipo gestionale e, dall'altro, la privatizzazione dei rapporti di lavoro. L'applicazione dei principi previsti con questa legge sono estesi anche agli enti funzionali della Provincia, i quali provvedono, anche in deroga alle disposizioni contenute nelle leggi istitutive o negli statuti, ad adeguare il proprio ordinamento (art. 62).

L'assenza di una disciplina *ad hoc* per gli enti funzionali è solo in parte colmata da disposizioni sporadiche riferite soprattutto al comparto contabile e finanziario. In tal senso la *ratio* del legislatore provinciale è chiara ed è finalizzata, da un lato, ad accrescere le potenzialità per la programmazione, il coordinamento e il governo della spesa pubblica e, dall'altro, a cercare di definire almeno per gli aspetti contabili un quadro unitario di riferimento. Entrambi questi obiettivi si qualificano come presupposti irrinunciabili per poter arrivare alla formazione di un quadro complessivo della finanza provinciale e, conseguentemente, per il consolidamento dei movimenti finanziari del settore pubblico provinciale [28].

Così definito il contesto normativo di riferimento, gli elementi che caratterizzano l'ordinamento contabile degli enti funzionali della Provincia si possono riassumere nei seguenti punti [29]:

- applicazione dei principi della contabilità finanziaria provinciale ed in particolare della legge contabile provinciale per la formazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi e delle altre disposizioni in quanto compatibili;
- possibilità, laddove riconosciuta dalla legge istitutiva o dallo statuto, di disciplinare con atti regolamentari le norme di contabilità interne, nel rispetto dei principi generali sanciti dalle leggi provinciali 7/1979, 4/1996 e 7/1997;
- assoggettamento alle direttive annuali della Provincia ed ai vincoli imposti sui trasferimenti.

La presenza di una base giuridica comune pur contribuendo in modo determinante alla tipizzazione delle procedure contabili degli enti funzionali, si scontra con l'autonomia regolamentare che è riconosciuta ad alcuni di questi enti con riferimento proprio all'ordinamento contabile e finanziario. Tale circostanza, infatti, è all'origine di difformità, anche non marginali, nelle discipline contabili dei diversi enti funzionali. Più precisamente, la legge di contabilità provinciale stabilisce criteri uniformi riferimenti unicamente agli strumenti di bilancio, mentre lascia spazio all'adozione di regolamentazioni specifiche per gli strumenti contabili diversi dal bilancio (sia pur nei limiti definiti dalla legge istitutiva e dallo statuto dei singoli enti) [30]. Un minimo di armonizzazione e di corretta e unitaria trasposizione dei principi comuni contenuti nella legislazione è comunque assicurato dal fatto che, ogni eventuale atto di regolamentazione interna disposto dagli enti viene assoggettato ad un controllo preventivo della Giunta provinciale.

3.2. La formazione dei bilanci

Gli enti funzionali fanno essenzialmente riferimento alla legge di contabilità della Provincia (l.p. 7/1979 e s.m.) per quanto concerne la disciplina del bilancio, della gestione finanziaria e di tesoreria, della rendicontazione, della gestione contabile, ecc.

Il bilancio di previsione dell'ente è redatto in aderenza alle disposizioni della legge di contabilità provinciale ed è strutturato in un bilancio giuridico (di competenza, ricomprende le previsioni annuali e pluriennali) e in un documento tecnico di accompagnamento e specificazione ed è soggetto ad

approvazione da parte della Giunta provinciale [31]; il bilancio di previsione rispetta, ovviamente, gli obblighi di pareggio finanziario e di equilibrio economico.

Il bilancio consuntivo (o rendiconto) è redatto in conformità alle disposizioni che disciplinano il bilancio provinciale. Fanno parte del rendiconto il Conto finanziario e il Conto generale del patrimonio.

Ad avvenuta approvazione del bilancio (preventivo e consuntivo) a cura del Consiglio di amministrazione dell'ente, i documenti sono inviati alla Giunta provinciale, che a sua volta provvede a trasmetterli al Consiglio provinciale [32].

3.3. Le direttive per la formazione del bilancio

Fra gli atti che concorrono alla formazione del bilancio degli enti funzionali hanno assunto particolare rilevanza le direttive della Provincia, strumenti di natura giuridico-amministrativa che mirano ad assicurare l'applicazione delle manovre economico-finanziarie della Provincia [33].

Pur non avendo forza di legge le direttive mantengono un importante carattere vincolante, posto che in caso di difformità alle stesse, il bilancio di previsione sottoposto dai singoli enti funzionali all'approvazione della Giunta provinciale, viene rinviato all'ente emittente che deve procedere al suo riesame (art. 4, commi 3 e 4, l.p. 1/1995).

Nell'insieme le linee guida previste dalle direttive fino ad oggi emanate hanno riguardato: il contenimento della spesa corrente entro il tasso programmato di inflazione, la stabilizzazione del personale in servizio nei limiti delle dotazioni degli esercizi precedenti.

Particolare rilevanza assumono le direttive previste per:

- la quantificazione delle entrate dei bilanci derivate da trasferimenti provinciali;
- il rispetto dei vincoli di destinazione nel caso di trasferimenti vincolati;
- il perseguimento dell'equilibrio economico dei bilanci ed il divieto al ricorso a qualsiasi forma di indebitamento.

3.4. Verso un sistema di contabilità economica

La legge di contabilità della Provincia impone agli enti funzionali un sistema di contabilità finanziaria, e non potrebbe essere diversamente, date le caratteristiche istituzionali di questi enti.

I limiti dei sistemi di contabilità finanziaria sono noti, soprattutto con riferimento all'assenza di una rendicontazione economica sistematica e conforme ai principi contabili internazionali. Tale carenza è tanto più limitante per gli enti funzionali che operino nel settore della produzione e della cessione di beni e servizi a domanda individuale, ma anche per gli enti che decidano di avviare percorsi di controllo interno di gestione, normalmente basati sulla rilevazione dei fatti amministrativi con criteri economici [34].

E' altresì noto che, per ovviare ai limiti conoscitivi / gestionali del sistema di contabilità finanziaria, pure in assenza di precisi obblighi normativi, alcuni enti funzionali [35] affiancano la tenuta della contabilità economica alla finanziaria: con ciò producendo certamente un appesantimento della struttura amministrativa, ma beneficiando di preziosi risultati conoscitivi altrimenti non disponibili.

Note

[*] Il presente lavoro anche se frutto di analisi condivise da entrambi gli autori è stato redatto per la prima parte dalla dott.ssa Alessandra Schiavuzzi e per la seconda e terza parte dal dott. Michele Cozzio.

[1] Si visiti in proposito la url http://www.trentinocultura.net/soggetti/musei/musei_ind_h.asp.

[2] Si elencano le diverse leggi istitutive:

- legge provinciale n. 11/1962, Istituto Trentino di Cultura;
- legge provinciale n. 14/1964, Museo Tridentino di Scienze Naturali;
- legge provinciale n. 1/1972, Museo degli Usi e Costumi della gente trentina;
- legge provinciale n. 29/1975, Istituto Culturale Ladino;
- legge provinciale n. 18/1987, Istituto Culturale Mocheno-Cimbro;
- legge provinciale n. 32/1987, Museo d'Arte Moderna e Contemporanea di Trento e Rovereto;
- legge provinciale n. 5/2000, Museo Castello del Buonconsiglio, monumenti e collezioni provinciali.

[3] La volontà del legislatore era di estendere agli enti pubblici già istituiti con legge provinciale i principi contabili fondamentali, allo scopo di accrescere l'efficacia e le potenzialità della programmazione pluriennale, del coordinamento e del governo della spesa pubblica, nonché determinare il presupposto per la formazione di un quadro conoscitivo complessivo della finanza provinciale, anche ai fini delle operazioni di consolidamento dei movimenti finanziari e delle opportune valutazioni di efficienza e di efficacia della spesa, nell'ambito delle politiche di qualificazione della spesa pubblica.

[4] L.p. 3 aprile 1997, n. 7, art. 62, comma 1.

[5] L.p. 14 settembre 1979, n. 7.

[6] L.p. 8 luglio 1996, n. 4.

[7] L.p. 3 aprile 1997, n. 7.

[8] Solo in un museo di recente istituzione, si è preferito non prevedere la dotazione di un consiglio di amministrazione, rimettendo l'approvazione di tutti gli atti programmatici e regolamentari rilevanti, alla diretta attribuzione della Giunta provinciale.

[9] I dati riguardanti i finanziamenti per l'esercizio 2003 relativi al settore enti funzionali che gestiscono attività culturali (escluso l'Istituto trentino di cultura) ammontano a circa 15.200.000,00 euro.

[10] Tipicamente spese di investimento, in conto capitale.

[11] Cfr. Dalmonego I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento, degli enti locali e degli enti funzionali*, Trento, Giunta della Provincia Autonoma di Trento, 2002.

[12] Cfr. ancora Dalmonego I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento, degli enti locali e degli enti funzionali*, cit.

[13] Studio per la fattibilità del Museo delle Scienze del Trentino.

[14] I passaggi più significativi di questo processo sono rappresentati da:

- decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini);
- decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante il *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352;
- decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (come modificato dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* - c.d. Legge finanziaria 2002 - ed ora dall'art. 14 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326);
- legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*;
- decreto ministeriale 10 maggio 2001, *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*.

[15] E' questa, ad es., l'ipotesi ricorrente nel settore dei servizi culturali e museali, degli enti che provvedono alla costituzione di fondazioni di partecipazione, figura giuridica atipica, che racchiude in un'unica formula elementi propri del modello della fondazione e dell'associazione, e non risulta compresa nell'elenco previsto dal legislatore

(art. 113-bis, d.lg. 267/2000).

[16] In questi termini Berti G., *Vecchia amministrazione e nuove opinioni*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. II, Milano, 1991, riportato da Piperata G., *Tipicità e funzionalizzazione nell'organizzazione pubblica: il caso dei servizi pubblici locali*, di prossima pubblicazione.

[17] Con specifico riferimento agli enti pubblici che rispondono a compiti di produzione di beni e servizi in forma imprenditoriale si parla di c.d. enti pubblici economici, i quali costituiscono una categoria a parte nell'ambito degli enti pubblici, in quanto sottoposti al regime degli enti di diritto privato e alla giurisdizione ordinaria, tranne che per limitati aspetti derivanti dalla loro qualità soggettiva di enti pubblici.

[18] Sul punto Pastori G., *La pubblica amministrazione*, in Amato G. e Barbera A., *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 1997, 327, precisa inoltre che "il diverso atteggiarsi del rapporto di dipendenza si manifesta soprattutto quanto alle modalità e ai criteri di composizione degli organi di governo degli enti ed ai limiti dell'autonomia (organizzativa, funzionale e finanziaria) riconosciuti agli enti stessi".

[19] D.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 recante il *Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*.

[20] Assumono tale configurazione l'Istituto Trentino di Cultura, il Museo Tridentino di Scienze Naturali, il Museo degli Usi e Costumi della Gente Trentina, l'Istituto Culturale Ladino, l'Istituto Culturale Mocheno-Cimbri, il Museo d'arte moderna e contemporanea di Trento e Rovereto (MART), il Museo Castello del Buonconsiglio, monumenti e collezioni provinciali.

[21] E' solo il caso di rilevare che, con deliberazione del 23 agosto 1982, n. 8726, la Giunta provinciale ha indicato alcune tipologie di soggetti che non possono rientrare nella categoria degli enti pubblici funzionali, tra cui:

- "gli altri enti locali" previsti dall'art. 18 dello Statuto Speciale di autonomia, poiché tali enti godono di garanzia istituzionale e di autonomia organizzativa e gestionale;
- gli enti a base consortile, poiché le loro finalità non sono esclusive dell'ente Provincia ma anche degli enti e soggetti associati;
- le aziende speciali ed agenzie della Provincia in quanto organismi dotati di sola autonomia amministrativa e contabile, senza personalità giuridica;
- le società a partecipazione provinciale dotate di personalità giuridica di tipo privato e disciplinate dalla normativa di riferimento privatistica.

[22] E' opportuno precisare che l'introduzione di scelte improntate a criteri di mera efficienza gestionale (per cui si propenderebbe per una articolazione interna risicata, magari affidata al solo direttore, eventualmente affiancato da un comitato scientifico e dal collegio dei revisori) richiede di valutare in via preliminare l'opportunità e/o la necessità di prevedere una rappresentanza ampia di interessi e soggetti diversi.

[23] Previsione che assicura il coordinamento, l'armonizzazione e la conformità degli obiettivi, dei piani e dei programmi degli enti funzionali alla strategia generale.

[24] Cfr. l.p. 4/1996, art. 3 (*Partecipazione*), a mente del quale "1. La Provincia garantisce la partecipazione dei comuni e delle comunità montane alla formazione degli atti di programma al fine di corrispondere alle esigenze delle comunità da essi rappresentate e di valorizzarne le autonome funzioni. 2. La Provincia promuove consultazioni e accordi con il sistema delle imprese per l'integrazione dei rispettivi programmi. 3. La Provincia assicura altresì la partecipazione degli altri enti pubblici e delle rappresentanze sindacali, economiche, sociali e culturali, alla formazione del programma di sviluppo provinciale".

[25] Sul punto Dalmonego I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali e degli enti funzionali*, Trento, 2002, 493, osserva che l'autonomia regolamentare non pregiudica neppure il processo di armonizzazione e tipicizzazione degli strumenti contabili, in quanto il controllo riservato alla Giunta provinciale sui regolamenti è comunque in grado di assicurare una corretta trasposizione nelle norme regolamentari degli enti dei principi contenuti nella legislazione provinciale.

[26] Approvati con decreto ministeriale 10 maggio 2001, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 244 del 19 ottobre 2001.

[27] Cammelli M., *Decentramento e outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 2, ricorda come nel settore dei servizi culturali, a differenza che altrove, la situazione è particolarmente complessa, perché la presenza della mano pubblica in un ambito che è innanzitutto retto dal principio della libertà, si giustifica, ed anzi è dovuta, in quanto è la sola garanzia per la salvaguardia del pluralismo, ovvero la pluralità delle espressioni culturali.

[28] In questi termini delibera della Giunta provinciale n. 8726 del 23 agosto 1982.

[29] Dalmonego I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali e degli enti funzionali*, cit., 492.

[30] Dalmonego I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali e degli enti funzionali*, cit., 498, ha cura di precisare che "per gli istituti contabili diversi dal bilancio l'ente, in sede di regolamento, può pertanto adottare una disciplina anche notevolmente diversificata, con soluzioni particolari, adatte alle proprie esigenze, pur nel rispetto dei principi della normativa di contabilità provinciale".

[31] Cfr. art. 4, l.p. 3 febbraio 1995, n. 1; art. 5, l.p. 27 agosto 1999, n. 3; Direttive annuali del Dipartimento Affari Finanziari e Programmazione, approvate con deliberazione della Giunta Provinciale es. 6/12/2002, n. 3002.

[32] Art. 35, comma 2 e 78 comma 3, l.p. 7/1979.

[33] Le direttive sono state previste inizialmente dall'art. 4 della l.p. 3 febbraio 1995, n. 1 (legge finanziaria 1995) per: assicurare il perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa corrente e di qualificazione della spesa in conto capitale da parte degli enti dipendenti; determinare le piante organiche del personale dipendente e le dotazioni di personale, le spese correnti e di investimento, il grado di copertura del costo dei servizi e le modalità di coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi.

[34] In tal senso, invero, influiscono anche gli strumenti software.

[35] Oggi, ITEA, Istituto Trentino di Cultura, Opera Universitaria, Centro di Ecologia Alpina - cfr. Dalmonego, *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento, degli locali e degli enti funzionali*, cit., p. 500.