

Alberto Barbiero

Istituzioni e organi comunali alla prova dei fatti: il caso di Bologna

(doi: 10.7390/9232)

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/>

L'"istituzione" per la gestione dei musei

Istituzioni e organi comunali alla prova dei fatti: il caso di Bologna

di [Alberto Barbiero](#)

Sommario: [1. L'istituzione come forma di gestione di servizi pubblici locali nella scelta del comune di Bologna: il quadro di riferimento configurato dallo statuto.](#) - [2. Il "modello istituzione" rapportato alla gestione di un complesso strutturale espositivo-museale: la Galleria di arte moderna.](#) - [3. I profili inerenti la relazione istituzionale tra comune ed istituzione Gam.](#) - [4. I profili economico-gestionali del rapporto comune-istituzione.](#)

1. L'Istituzione come forma di gestione di servizi pubblici locali nella scelta del comune di Bologna: il quadro di riferimento configurato dallo statuto

La configurazione del "modello istituzione" secondo impostazioni originali, in una prospettiva di reale trasposizione del dato organizzativo [1] contenuto negli articoli 22 e 23 della [legge 8 giugno 1990, n. 142](#), è stata realizzata dal comune di Bologna mediante una razionale traduzione normativa.

Le linee essenziali del particolare organismo sono state infatti disegnate nell'art. 55 dello statuto, confermando il dettaglio della legge e rafforzandolo, contestualmente, con previsioni volte a definire soluzioni più articolate per gli elementi di impostazione fondamentali riferiti al singolare organismo.

In particolare, la facoltà di costituire una o più istituzioni, per la gestione di servizi di interesse sociale [2] senza rilevanza imprenditoriale, ha trovato adeguata specificazione con la comprensione, in tale *genus*, di quelli educativi e culturali [3], delineando pertanto alcuni ambiti privilegiati per l'implementazione degli specifici moduli di struttura (comma 1).

Sotto altro profilo, correlando le potenzialità operative dell'istituzione al contesto di area vasta, ne è stata prevista la possibile costituzione (fondata anche su elementi di flessibilizzazione dei ruoli e delle azioni) sulla base di accordi con altri enti locali per la gestione di servizi di interesse metropolitano (comma 2). E proprio la componente dell'autonomia gestionale viene ad essere valorizzata, con disposizioni (comma 3 e comma 5) che individuano i fondamenti di un sistema teso a riconoscere l'affermazione di circuiti di

responsabilità, ma anche l'utilizzo di strumenti innovativi (con esplicito rilievo per la contabilità economica nel regime contabile dell'istituzione).

2. Il "modello istituzione" rapportato alla gestione di un complesso strutturale espositivo-museale: la Galleria di arte moderna

Il comune di Bologna in ordine all'utilizzo dell'istituzione come forma di gestione di servizi sociali collegata ad un quadro strutturale di notevole complessità ha scelto di costituire, secondo tale modello, la [Galleria di arte moderna](#) (GAM).

Il processo di sviluppo organizzativo è stato originato da un dibattito sul riconoscimento dell'autonomia degli istituti culturali del comune, che ha condotto alla formazione di specifici indirizzi, approvati con deliberazione del consiglio comunale odg n. 341 del 23 luglio 1993.

L'intervento dell'organo consiliare rispetto ad una serie di indicazioni programmatiche della giunta municipale, ha consentito di formalizzare una linea-guida impostata sull'affermazione dell'opportunità di trasformare gli istituti culturali comunali in "istituzioni" dotate dell'indispensabile autonomia gestionale, nell'intento di conseguire la realizzazione di obiettivi di efficacia ed efficienza nell'erogazione di servizi per la cultura.

La deliberazione prevedeva, in relazione all'attuazione della trasformazione organizzativo-funzionale delle particolari strutture, un preciso *timing*, collegato alla complessiva realizzazione di un progetto, caratterizzato dall'individuazione di tre aggregati omogenei per materie, con eventuali accorpamenti degli istituti, finalizzati alla costituzione di tre "macro-istituzioni":

- a) una dedicata alle arti visive contemporanee, costituita dalla cineteca comunale e dalla Galleria d'arte moderna, nel rispetto del criterio di coniugazione delle differenti modalità di espressione artistica nell'ambito del "visivo" (cinema, arti figurative, fotografia, video, ecc.)
- b) una dedicata al sistema bibliotecario;
- c) una correlata al sistema museale deputato alla valorizzazione dell'arte e delle civiltà antiche.

La successiva opzione per una segmentazione del processo di evoluzione del dato organizzativo per le strutture comunali operanti nell'ambito della gestione di beni e di attività culturali offerte alla cittadinanza ha condotto a privilegiare la definizione della nuova forma per la cineteca comunale e per la Galleria d'arte moderna, attraverso l'approvazione dei relativi regolamenti [4], nonché con la successiva nomina degli amministratori e dei direttori.

3. I profili inerenti la relazione istituzionale tra comune ed istituzione Gam

3.1. I rapporti tra gli organi comunali e gli organi dell'istituzione nelle regole generali: la normativa statutaria.

L'impostazione del sistema relazionale tra comune ed istituzione è delineata attraverso le disposizioni statutarie con particolare riguardo per due profili:

- a) la conformazione degli interventi sugli organi ai meccanismi generali di conferimento degli incarichi per la rappresentanza del comune in enti ed aziende;
- b) la continuità del complesso di azioni di indirizzo e di controllo sullo sviluppo dell'attività dell'istituzione.

In ordine al primo aspetto, la nomina dei membri del consiglio di amministrazione viene ad essere riportata al regime complessivamente delineato per l'individuazione degli amministratori di enti di primo e secondo grado collegati al comune, dato dall'art. 49 dello statuto: la designazione degli stessi si ha con

atto del sindaco, adottato sulla base degli indirizzi formulati dal consiglio comunale e nel rispetto di un dettagliato quadro di incompatibilità.

Il secondo versante relazionale trova la sua esplicitazione normativa nell'art. 58 dello statuto e si svolge secondo una sequenza di interventi che prevede:

1. la definizione, da parte del consiglio comunale, di indirizzi generali in merito alla costruzione del quadro economico (nel rispetto del quale l'istituzione è chiamata ad operare) ed alle linee-guida della sua attività;
2. l'approvazione, da parte della giunta, dei provvedimenti costitutivi degli elementi di riferimento per la vita dell'istituzione.

L'organo esecutivo sottopone infatti al proprio vaglio (formalizzato attraverso specifiche deliberazioni) gli atti fondamentali per l'attività dell'istituzione, quali:

- a) il bilancio annuale;
- b) il conto consuntivo;
- c) il piano programma annuale, nel quale sono analiticamente descritti i risultati da raggiungere e la quantità e la qualità delle risorse necessarie;
- d) le tariffe dei servizi gestiti dall'istituzione, nonché gli standard di erogazione dei medesimi;
- e) le convenzioni con gli enti locali che comportino l'estensione dei servizi dell'istituzione al di fuori del territorio del Comune.

Ogni altro atto del CdA dell'istituzione è invece semplicemente trasmesso per informazione agli organi del comune (con modalità stabilite dal regolamento) e produce i suoi effetti immediatamente.

Sul versante del controllo gestionale, la norma statutaria ha peraltro conferito al collegio dei revisori dei conti del comune il compito di svolgere, nei confronti dell'istituzione, la medesima attività che svolge rispetto agli organi comunali, esercitando gli stessi poteri.

3.2. I rapporti tra gli organi comunali e gli organi dell'istituzione nelle regole particolari: il regolamento dell'istituzione

L'organizzazione ed i principali elementi di riferimento per l'attività dell'istituzione Gam sono stati definiti in uno [specifico regolamento \[5\]](#): esso disciplina le attribuzioni e le modalità di funzionamento degli organi, di erogazione dei servizi e quant'altro concerne la struttura e il funzionamento dell'istituzione.

Nelle disposizioni regolamentari (art. 2) viene ad essere configurato l'assetto funzionale della galleria, nel quale rientrano:

- a) lo sviluppo della più ampia conoscenza, ricerca e sperimentazione dell'arte contemporanea, documentando con un adeguato complesso espositivo e didattico le ricerche estetiche, le esperienze artistiche e le trasformazioni della cultura visiva, nella loro pluralità di temi e linguaggi;
- b) la valorizzazione delle raccolte d'arte contemporanea e di tutto il complesso didattico e documentario di supporto, nonché la promozione delle manifestazioni espositive sull'evoluzione delle esperienze artistiche contemporanee;
- c) la promozione, anche in collegamento con altri istituzioni culturali del comune, nonché con soggetti pubblici e privati, della conservazione, dell'incremento e dell'esposizione del patrimonio artistico contemporaneo, anche attraverso soluzioni informative, didattiche, comunicative e documentative.

In questo contesto di sostanziale valorizzazione del ruolo dell'istituzione rispetto al territorio, le regole del rapporto comune-Gam si presentano come i fili di collegamento tra le azioni dei due soggetti istituzionali.

La prospettiva offerta è quindi quella di un *corpus* normativo che favorisce l'interazione di compiti ed il razionale utilizzo delle risorse, in una logica di sistema complesso, rispetto alla quale i competenti settori

comunali svolgono attività che disegnano il quadro di riferimento generale della produzione culturale dell'ente locale, mentre l'istituzione realizza interventi che qualificano, in uno specifico ambito, le linee-guida dell'intero sistema.

4. I profili economico-gestionali del rapporto comune-istituzione

4.1. *Le risorse umane*

Le necessità di flessibilizzare le forme per l'utilizzo delle risorse umane al fine di supportare lo sviluppo della Gam e di dotare l'istituzione di adeguate professionalità sono state enucleate in due quadri normativi complementari.

Il primo, dato in via generale dal comma 7 dell'art. 55 dello statuto, stabilisce:

- a) che la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale assegnato alle istituzioni è la stessa del personale del comune;
- b) che il regolamento dell'istituzione può prevedere deroghe alle disposizioni contenute nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi comunale riguardanti singoli aspetti della prestazione di lavoro connessi a peculiarità dell'attività svolta, quali fra l'altro l'orario giornaliero.

Il secondo, delineato dall'art. 16 del regolamento, concede alla GAM la facoltà di utilizzare, secondo principi di autonomia gestionale e di organizzazione articolata del lavoro:

- a) personale comunale appositamente assegnato, anche assunto su proposta del cda, con contratto a tempo determinato di diritto pubblico o di diritto privato;
- b) personale distaccato da altri enti;
- c) personale volontario, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

La dotazione organica che ne discende viene ad essere rapportata e dimensionata, in termini di coerenza, al piano programma ed alle risorse economiche stanziata a bilancio, secondo una rigorosa logica di budgettizzazione.

4.2. *Le componenti economiche e le risorse strumentali*

Le componenti economiche che alimentano il bilancio dell'istituzione sono assai differenziate ed evidenziano la rilevanza dello stesso per l'efficace svolgimento delle attività.

La costruzione del quadro contabile in relazione all'entrata si fonda per la Gam su:

1. entrate proprie costituite dalle tariffe dei servizi e dai proventi direttamente derivanti dalle sue attività specifiche;
2. entrate derivanti dalle risorse eventualmente messe a disposizione (contributi, lasciti, ecc.) da terzi (sia enti pubblici che soggetti privati) per lo svolgimento del servizio [6];
3. una componente derivata, trasposta dal bilancio comunale mediante contributo (stanziamento annuo);
4. possibili proventi da sponsorizzazioni.

Il quadro tariffario è oggetto di intervento recettivo della giunta municipale rispetto alle determinazioni adottate dal CdA.

Per il raggiungimento delle sue finalità alla Galleria viene concesso, da parte del comune di Bologna, l'uso di beni mobili ed immobili comunali, individuati con deliberazione della giunta.

Sul versante della spesa, invece, si configurano a carico del bilancio dell'istituzione le spese per il conseguimento dei fini di istituto, comprese quelle per il funzionamento degli uffici e degli immobili, per gli

acquisti di beni e servizi necessari al funzionamento della Gam e per l'ordinaria manutenzione dei beni immobili ed immobili ad essa attribuiti o successivamente acquisiti.

Il budget, tuttavia, per quanto sufficientemente articolato e con buone potenzialità d'entrata (soprattutto a fronte delle linee di finanziamento alimentate dai privati), risulta fortemente vincolato agli elementi dettati dal bilancio comunale ed alla previsione *ex lege* dell'obbligo di pareggio (nonché al conseguente equilibrio tra entrate ed uscite).

4.3. L'attività ed i suoi sviluppi gestionali

Gli sviluppi dell'attività dell'istituzione costituiscono esplicitazione gestionale del complesso di elementi riportati nel piano programma ([articoli 5 e 6 del regolamento](#)), deliberato dal CdA e successivamente approvato dalla giunta.

Esso si presenta come costruzione articolata per obiettivi e per macroattività (rapportati al budget complessivo) delle linee d'azione della Gam in relazione alle funzioni ad essa attribuite.

La realizzazione delle attività programmate secondo principi di corretta gestione e di efficienza complessiva della produzione di servizi specifici è peraltro strettamente collegata all'incidenza del ruolo dell'istituzione nel sistema culturale cittadino, sia sotto il profilo del *corpus* di azioni ed interventi del comune (anche attraverso il proprio settore deputato e gli istituti), sia in relazione all'interazione con la rete di attività e di soggetti privati operanti nel territorio [7].

In tal senso devono essere analizzate le proposte di innovazione (esposizioni di giovani artisti) e di accordo collaborativo con realtà particolarmente qualificate, sviluppate dalla Gam, in forza del quadro normativo vigente [8] e degli spazi concessi in tal senso dal proprio regolamento.

4.4. I contributi esterni acquisiti mediante donazioni

L'attivazione di circuiti volti a consentire lo sviluppo della Gam anche sotto il profilo della valorizzazione del patrimonio di beni culturali da essa gestiti e nella prospettiva di un'affermazione del ruolo di polo d'attrazione delle nuove forme di arti visive della stessa istituzione, ha condotto alla necessaria sollecitazione e regolazione di sempre maggiori flussi di contributi esterni (quest'ultimo aspetto è stato oggetto di formalizzazione attraverso alcuni provvedimenti degli organi comunali).

In particolare, l'intento di integrare ed arricchire le collezioni storiche e contemporanee ha motivato gli organi della galleria a promuovere in tal senso una campagna pubblica, i cui risultati sono stati trasposti in un complesso di donazioni di opere di rilievo da parte di artisti e di collezionisti.

Note

[1] Per un'efficace valutazione di sintesi dei modelli individuati dal dato normativo, cfr. Q. Lorelli, *La gestione dei servizi pubblici locali*, in *Autonomie locali e riforme amministrative*, a cura di S. Gambino, G. D'Ignazio, G. Moschella, Rimini, 1998, 269 ss.

[2] Un'accurata analisi della valenza sociale dei servizi culturali è offerta da V. Caputi Jambrenghi, *Le attività di servizio sociale nella cultura*, in AA.VV. *Diritto Amministrativo*, Bologna, 1993, 830 ss.

[3] Nel complesso di esperienze sviluppate da non molti enti locali, l'applicazione del modello organizzativo dell'istituzione ha avuto maggiore successo proprio in relazione ai servizi culturali. Un processo in tal senso è stato sviluppato dal comune di Roma, per le biblioteche. Una descrizione dell'utilità dei moduli organizzativi dell'istituzione in relazione alle attività culturali è data da F. Clementi, *I servizi pubblici locali verso il grande cambiamento (note scritte pensando alle biblioteche comunali-istituzione)*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 17/1996, 1586 ss.

[4] Deliberazione del consiglio comunale di Bologna odg n. 308 del 7 novembre 1994, modificata con

deliberazione odg n. 205 del 10 luglio 1995.

[5] Approvato dal consiglio comunale, secondo quanto previsto dall'art. 55, comma 4 dello statuto, a maggioranza qualificata.

[6] Tali entrate sono iscritte direttamente nel bilancio delle istituzioni e sono da queste accertate e riscosse.

[7] Cfr. in merito D. Cavenago, *L'organizzazione delle attività culturali in un territorio locale*, in *Non Profit*, 3/1995, 333 ss.

[8] Il richiamo è alla legge 8 ottobre 1997, n. 352, in particolare all'art. 2, commi 5 e 6. Per un'analisi dei principali contenuti del dettato normativo, sia consentito rinviare a A. Barbiero, *Verso un moderno sistema per la valorizzazione e la gestione dei beni culturali*, in *Prime Note*, 12/1997, 36 ss.

copyright 1998 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio articolo](#)