

WORKING TOWARDS THE ADVANCED MANAGEMENT OF CULTURAL HERITAGE

Giuseppe Farneti*, Carlotta del Sordo e Rebecca Levy Orelli¹

Dipartimento di Scienze Aziendali

Alma Mater Studiorum Università di Bologna, sede di Forlì

Keywords: cultural heritage, public administration reform, governance, management

Within the general picture of public administration reform [1], great changes have affected the regulations, governance, and management [2] in the cultural heritage sector. In this context, museums have played a central role by acquiring a more defined individuality and passing from a condition of being “universitas rerum” to being an institution.

1. Emilia-Romagna regulations regarding valorization

In order to understand the activities of Emilia-Romagna in the field of cultural heritage, it is necessary to take into consideration the regional statutory provisions for museums [3]. In this respect, the activity of valorizing museums, which is a concurrent legislative power reserved for regions [4] (Italian Constitution, art. 117, section 3), is aimed at spreading and supporting knowledge, and offering and preserving cultural heritage, and must be carried out in accordance with the practice of safeguarding, which is an exclusive legislative power of the state (Art. 117, section 2). This division of powers provided by article 117 leaves room for agreement and coordination, based on state law (Italian Constitution, art. 118, section 3), in the matter of cultural heritage protection.

In accordance with the administrative functions attached to regions as regards cultural heritage, in 1974 Emilia-Romagna set up the Artistic, Cultural and Natural Heritage Institute (IBC – *Istituto per I beni artistici, culturali e naturali*), acting as a consulting body for local authorities in the sector of cultural heritage, as well as being a regional planning tool.

Regional Act 29/1995 confirmed the role of IBC as “a technical-scientific body and planning tool for Emilia-Romagna in the field of artistic, cultural and natural heritage”. In this context, IBC “will promote and conduct cognitive and operational activities of research and investigation for the valorization and restoration of artistic and historical heritage; for the protection, valorization and preservation of historical city centres, and for the realization of any operation involving artistic, cultural and natural heritage. IBC will perform this role by offering a consultancy service to regions and local authorities” and “also as provided by law, regional planning and directive acts, will exercise administrative functions attached to regions in matters of local museums and libraries.”

In 2000, Regional Act n. 18 (“Regulations in the Matter of Libraries, Historical Archives, Museums and Cultural Heritage”) stated that libraries, historical archives and museums

* Corresponding author: giuseppe.farneti@unibo.it

within a local authority or of local interest are “cultural institutions” and again reformed and extended IBC functions. In particular the third paragraph of article 3 (Functions of the Region) states that a region should use the IBC in order to perform the following functions: to promote and coordinate the census and indexing of cultural assets according to national methodologies defined in collaboration with the appointed state bodies; to promote and coordinate maintenance, conservation and repair work based on methodologies in agreement with the appointed state bodies; to identify, in collaboration with state and international bodies, local authorities and professional organizations, management standards for cultural assets and institutions, also as regards user experience, operators’ professionalism and specialized expertise in libraries, archives and museums; to promote the creation of databases, publish news in the Internet concerning cultural assets and valorize them by spreading information through the various media; to coordinate, also through specific initiatives, the gathering of data on cultural institutions, their services, activities and users; to promote refresher courses and specialized training for the operators of cultural institutions; to stipulate agreements with public and private persons that hold cultural institutions, or collections of recognized cultural interest or that can offer services aimed at pursuing the purposes of this Act, provided that the assets or the services are such as to contribute to the widening of the regional library and museum organization.

2. The accreditation process

In order to ensure better quality and efficiency of the services offered by cultural institutions (libraries, historical archives and museums), under article 10 of the Regional Act 18/2000, the IBC has devised a number of standards for service and professionalism, approved by the Regional Board after deliberation n. 309 of 3rd March, 2003 (Directive on Standards). With this deliberation, Emilia-Romagna acquired an operational tool with which to increment growth in service quality, for study and research, documentation, preservation, management and valorization of cultural heritage and improve user experience of cultural assets and institutions. In particular, the directive aims at: improving the organization of cultural institutions, strengthening services, providing operators with professional certification, valorizing cultural heritage assets in the territory and spreading cultural knowledge.

Moreover, compliance with these standards is a condition which must exist in order to receive aid and to be granted access to funding as provided by Regional Act 18/2000. However, to prompt cultural organizations to start the compliance process, it is IBC’s duty to support them, also financially.

To simplify the accreditation of museums, the Regional Committee has produced guidelines and other useful tools aimed at fostering improvement. Consequently, museums must guarantee operational and quality standards in all areas of their activity, and provide a service which is efficient and in line with users’ requests. In specifying a set of homogeneous requirements for museums of any kind and size, the directive aims at ensuring consistent service quality, respecting the uniqueness and the particular vocation of each.

The museum accreditation process was initiated with the enactment of the Legislative Decree Law 112/98, in which the concept of museum service standards was also established [5]. Further to this, the Ministerial Decree of 10th May, 2001 defined the technical-scientific criteria and the operational and development standards for museums. The guidelines presented in the Decree aim at achieving quality in

museums, but leaves to regions – in accordance with the principle of subsidiarity – the task of specifying methodologies and enforcement criteria. In adapting to these guidelines, with the resolutions of 3rd March, 2003 and n. 1888/2008, the Regional Board of Emilia-Romagna approved the “Criteria and Guidelines for the Acknowledgement of Regional Museums on the Basis of Quality Standards and Goals” (*Criteria e linee guida per il riconoscimento dei musei regionali in base agli standard ed obiettivi di qualità*). This resolution defines the methodology of the voluntary accreditation process for museums within the region’s territory, and started at the beginning of 2009.

The purpose of this process is to establish a pattern of growth and development involving all museum realities. Therefore, it is not a selection process which rewards some realities and discards others; rather it represents an incentive for careful thinking and making comparisons related to the valorization and quality of museum services.

The accredited museums will enjoy several benefits, both financially and promotionally. In particular:

- Regional funding;
- Certification and valorization of quality, which will also be attested by a specifically created logo/label;
- Participation in information and promotional campaigns by the Region of Emilia-Romagna and the IBC;
- Potential sponsorships and donations;
- Growth of reputation and improved visibility among local authority administrators and their communities.

The recognition process requires that the applying museums fill out a self-evaluation questionnaire, in which they provide information on whether they meet the mandatory requirements, have achieved specific quality goals and the status of their organization and management. Once completed, the questionnaires are sent to the IBC, where they are processed and assessed. The status of accredited museum is not permanent, but will last three years from the publication date of the resolution of the Regional Board.

3. Museums in Emilia-Romagna

With more than 400 units including museums, collections and similar cultural institutions mostly related to local authorities, Emilia-Romagna offers a rich and varied landscape, embracing traditional museums and new foundations, great art collections and stately homes, eco-museums and castles, open-air and company museums: In this context, the IBC conducts general surveys, reorganization and computerized indexing of each collection, museum design, research into correct methods of conservation and standards in museum structures, operators’ training, services for citizens through the promotion of exhibitions, publications and teaching initiatives. In the sector of conservation and restoration, the IBC implements programmes for the recovery of different types of assets kept in museums, churches, municipally-held or locally interesting buildings. Indexing is carried out using national methodologies and information systems are already a built-in element of the more complex national system.

Table 1 about museum managing bodies, shows that two thirds of these are held by public administrations. In particular, just over half of museums belong to local authorities, while 35% is owned by the Church and 10% by universities. In particular, as regards the institutional framework, it is worth noting that Parma is the only province in which privately held museums are more numerous than public ones.

Table 1 – Public and private museums grouped in provinces¹

Provinces	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN	ER	%
Public											
<i>Institutions</i>					2			2		4	1.8
<i>Ministries</i>	2	2	2	1	3	4	1	1		16	7.2
<i>Provinces</i>					1					1	0.5
<i>Municipalities</i>	10	10	12	30	33	22	22	22	10	171	77.4
<i>Consortiums</i>					1	2				3	1.4
<i>Universities</i>		1		2	18	1				22	10
<i>Public cultural institute</i>		1								1	0.5
<i>Other</i>					2	1				3	1.4
Total	12	14	14	33	60	30	23	25	10	221	67.8
%	5.4	6.3	6.3	14.9	27.1	13.6	10.4	11.3	4.5	100	
Private											
<i>Church</i>	3	7		4	4		4	1	3	26	26
<i>Religious body</i>	1	2	1		3	2				9	9
<i>Private cultural institute</i>				2						2	2
<i>Foundation</i>	1	3	1		3			1		9	9
<i>Association</i>	2	3	1	3	6	1	7	2	1	26	26
<i>Private-owned enterprises</i>	1	1	1	3				1	1	8	8
<i>Private citizens</i>			4		4	2				10	10
<i>Other</i>		1	2		3		2	1	1	10	10
Total	8	17	10	12	23	5	13	6	6	100	30.7
%	8,0	17,0	10,0	12,0	23,0	5,0	13,0	6,0	6,0	100	
<i>Mixed forms</i>	1		2					2		5	1.5
%	20,0	0,0	40,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	0,0	100	
Total	21	31	26	45	83	35	36	33	16	326	100
%	6,4	9,5	8,0	13,8	25,5	10,7	11,0	10,1	4,9	100	

Source: ISTITUTO BENI CULTURALI (2003), Musei in Trasparenza Indagine statistica sui musei dell'Emilia-Romagna

In the last 6 years, the 341 municipalities of the Emilia-Romagna region have spent a roughly constant proportion of their total expenditure on culture: from €237.590.605 in 2002 to €268.489.766 in 2008 (see Table 2), which is approximately 4.7-4.9%. This means that even if the expenditure for culture is a little higher in absolute figures, policy choices result in a reduction of resources destined for culture, that is to say, the cultural sector is penalized with respect to other sectors [6].

Table 2 – Local expenditure for culture in Emilia-Romagna

		Cultural expenditure (a)	Total expenditure of municipalities (b)	% (a/b)
2002	Current expenditure	176.631.444	3.424.478.862	5.16
	Capital expenditure	60.959.621	1.651.377.840	3.69
	Total	237.590.605	5.075.856.702	4.68
2004	Current expenditure	184.458.032	3.518.715.634	5.24
	Capital expenditure	63.637.580	1.754.635.766	3.63
	Total	248.095.612	5.273.361.400	4.70
2006	Current expenditure	184.652.088	3.492.604.813	5.29
	Capital expenditure	60.718.360	1.511.834.850	4.02
	Total	245.370.448	5.004.439.663	4.90
2008	Current expenditure	206.707.252	3.841.282.502	5,30
	Capital expenditure	61.782.514	1.557.252.839	3,90
	Total	268.489.766	5.398.535.341	4.90

Source: Emilia-Romagna region, Statistics office

4. State of the Art

This section analyzes the results of a questionnaire administered to a sample of municipalities in Emilia-Romagna, and financial data provided by the region².

On the one hand, the aim of the analysis is to outline the state of the art in museum management in the region, and on the other, to ascertain if and how, improvements in the management of such organizations can be introduced using principles and tools from an economic-business approach [7].

In order to better understand processes and features in museum management in practices, the following will be considered:

- a. Organizational structure in terms of actors and their responsibilities;
- b. Ownership and management models
- c. Budgetary and financial data

Before analyzing results, it is worth noting Table 3, which shows how significant the coverage is in terms of expenditure. In fact, the 74 municipalities taken into account produce an expenditure comprised between 75%, in 2002, and 77%, in 2008, of the total expenditure of all 341 municipalities in Emilia-Romagna for the field of cultural heritage.

Table 3 - Expenditure for museums in Emilia-Romagna

	Museum expenditure in the 341 municipalities (a)	Museum expenditure in the sample (b)	(b/a)
2002			
Current expenditure	85.409.418	60.715.195	71,09%
Capital expenditure	42.443.809	30.703.509	72,34%
Total	127.853.227	91.418.704	71,50%
2004			
Current expenditure	85.071.536	67.484.717	79,33%
Capital expenditure	36.832.151	30.052.258	81,59%
Total	121.903.687	97.536.975	80,01%
2006			
Current expenditure	85.715.504	67.326.347	78,55%
Capital expenditure	29.406.167	23.249.003	79,06%
Total	115.121.671	90.575.350	78,68%
2008			
Current expenditure	95.448.993	73.647.585	77,16%
Capital expenditure	30.448.449	23.807.459	78,19%
Total	125.897.442	97.455.044	77,41%

Source: Emilia-Romagna region, Statistics office

a. The Organizational Structure: Actors and Responsibilities

The presence of a manager and/or a supervisor, and a curator in the case of museums, indicates whether the particular institution is keen to create, maintain or strengthen professionalism at managerial level. It should be noted that in 89.4% of museums at least one supervisor is present, while in 78.7% of the cases there is even a manager. In order to interpret these data, it should also be noted that in municipalities with less than 5,000 inhabitants, regulations allow the possibility of substituting the manager with a supervisor responsible for performing the same duties. Notably, in 42.2% of the structures only one figure is present and covers both roles.

Museum curators are present in 74.5% of the museums included in the sample. It must be remembered that they are the scientific representatives of the museum assets and are responsible for their conservation, management and valorization - even if they do report to the manager, in accordance with the directives and control functions of the managing authority and the decisions made by the appointed bodies. Moreover, they also assist in defining the identity of the museum, its general aims, strategic goals and in planning its activities. The following tasks, as defined by the region of Emilia-Romagna in compliance with the Directive on Museum Standards and Quality Goals, are also the responsibility of the curator:

- research and study on the museum's assets;
- care of collections: maintenance and conservation;
- collections management: inventory, documentation, indexing, sorting, preparation, valorization and communication;
- monitoring and assessment of projects related to museum assets.

In the case of staff employed in the running of museums, the expression of a consistent figure calculated in man-months helps to highlight the time spent by professionals in their institutional activities. It may be noted that 74% of museums rely on only one staff member, who, however, either takes care of other activities or is not employed full-time in the museum. Of course, the broader and more structured an activity is, the more staff members it requires. Hence, actual activities falling into this percentage appear to be of little significance. In addition, it should be noted that it is common practice in museums to rely on external expertise for the implementation of particular activities or services, especially in the case of specialized and short-term services, for which it is not economically convenient to hire new staff members (when not prevented by a hiring freeze).

b. Ownership and management models

Table 4 shows that the most widespread type of management is “internal office” (78.2%). The institution model is another form of management (in this case an indirect form) historically provided by law [8], and is used by 5.5% of museums. Among the recently introduced and therefore more innovative management models, the foundation is present in 5.5% of museums. The association model, which was introduced by law as a possible form of management at the same time as the foundation, is used only in a limited number of museums (1.8%).

Table 4 Ownership and management models

Government form	Percentage
Internal office	78.2%
Institutions	5.5%
Foundations	5.5%
Associations	1.8%
Other	9.0%

Various factors explain the use of the “internal office” in such a high percentage of museums. Among them, we should mention the ever-changing regulations that have discouraged the implementation of new management forms, including those that could have fostered the inflow of external resources for financing activities (especially in the case of foundations and associations). In addition, this choice of management may appear “adequate” considering the reduced size of the structures involved, also in terms of organization. However, it should be pointed out that, as currently provided by article 115 of the Cultural Heritage Code, such management is to be carried out “through organizational structures belonging to administrations with adequate scientific, organizational, financial and accounting autonomy, and appropriate technical staff”. Although these levels of autonomy are not covered in detail, this provision does not match the scenario within which internal office models actually operate, if only due to the fact that such conditions are not actually verified and apparently appear to be disregarded.

c. Budgetary and financial data

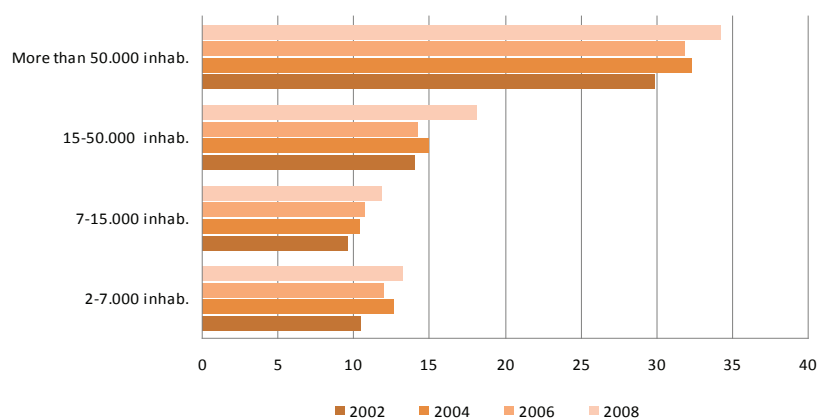
In examining the financial statements of the 74 municipalities of Emilia-Romagna, a separate analysis is made for current expenditure related to the normal operation of cultural services, and Capital expenditure, related to expenditure incurred for investments. In more detail, current expenditure (Title 1 in the outflow) refers to expenditure that allows municipal

administrations to carry out their activity. They normally represent outflows that are repeated year after year, except for a reduced percentage associated with specific initiatives or non-repetitive operating expenses. Capital expenditure (Title 2 in the outflow) is the section which includes the accounting of investments financed by municipalities during their activities. The analysis of current and capital expenditure is here reported with a double interpretation of the data. In the first, expenses are broken down per demographic ranges. In the second, analysis results relate to the nine provinces of Emilia-Romagna to which the interviewed municipalities belong. Finally, in order to see how the expenditure data of the municipalities differ, a comparison based on per capita figures is shown: that is, the amount of current expenditure absorbed on average by each citizen (total current expenditure per municipality X/ residents per municipality X, and total capital expenditure per municipality X/residents per municipality X). Finally, to obtain a better insight into the composition of current and investment expenditure made by museums, a breakdown by type of expenses incurred was made, through the analysis of interventions, which are the basic balance item as regards expenditure. Specifically, this intervention-based analysis is proposed both for current and capital expenditure, focusing on those interventions that absorb significant resources. This is a longitudinal analysis covering the period 2002-2008, and in particular the years 2002, 2004, 2006 and 2008.

Current Expenditure

As preliminary information, it should be noted that current expenditure accounts for more than two thirds of total expenses assigned by municipalities to the management of museums and libraries – with values fluctuating from 71% in 2002, to 78% in 2008. Moreover, for all museums managed with an internal office government form by municipalities, amounting to 78.2% of museums, current expenditure consists of the sum of all expenses for the normal running of cultural services. These should be fairly stable expenses, recurring yearly, except for possible minimized percentages associated with transitional and specific projects, as, for instance, the preparation of a temporary exhibition. Bearing in mind this information, Table 5 shows the trend of current per capita expenditure for museums, broken down per demographic range.

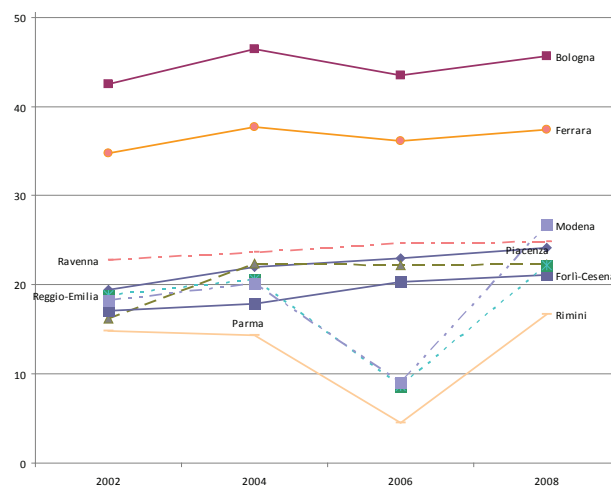
Table 5 – Average per capita current expenditure by demographic range



As one may note in the trend analysis, current expenditure increased between 2002 and 2008. This means that municipalities, even in times of financial crisis do not cut costs for museums. This trend involved all municipalities, regardless of the demographic group they belonged to. However, municipalities with between 15,000 and 50,000 inhabitants increased their current expenditure, causing per capita expenditure to rise from € 15 in 2002 to more than € 18 in 2008.

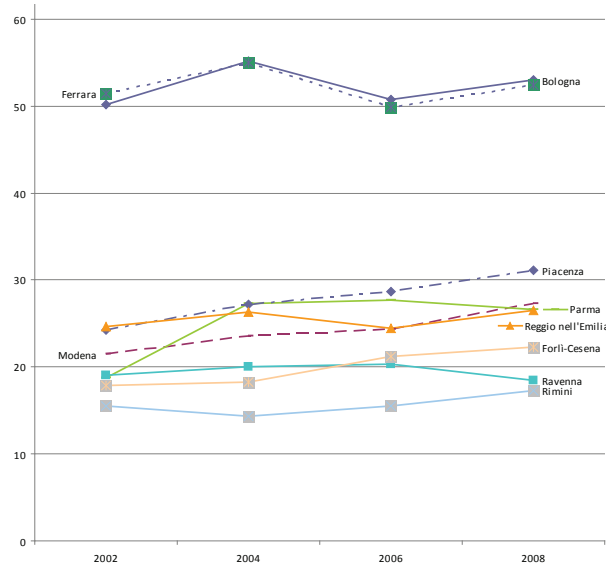
In Table 6, the same per capita current expenditure data are shown according to the provinces to which the municipalities belong. It can be noted that the continued trend in increased expenditure involves all municipalities of the nine Emilia-Romagna provinces.

Table 6 – Average per capita current expenditure by province



To better understand these data, the current expenditure of the nine provincial capitals is shown in Table 7. As can be observed, the capitals (all within the range of over 50,000 inhabitants) show a pattern in which the drop in expenditure seen in Table 6 for Rimini, Reggio Emilia and Modena municipalities is less evident. This means that municipal capitals have not cut their current expenditure, which in 2008 was significantly higher than the average of the group they fall into.

Table 7 – Average current expenditure per capita in province capitals

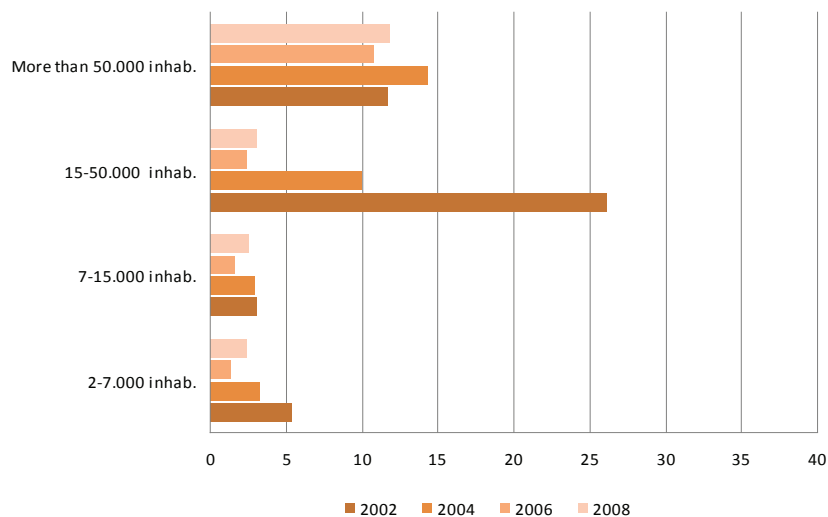


Capital Expenditure

Capital expenditure consists of the investments financed by each municipality in the management of museums. Unlike current expenditure, it does not tend to be repeated, because it is closely linked with investment policies which may affect only a few exercises – or solely one exercise. In general, it should be noted that capital expenditure accounts for less than one third of total municipality expenses for museums, with values ranging from 33.6% in 2002 to 25.6% in 2008. As previously stated for current expenditure, Table 8 highlights per capita values of capital expenditure from 2002 to 2008, while Table 9 reports the same data with a province-based distribution.

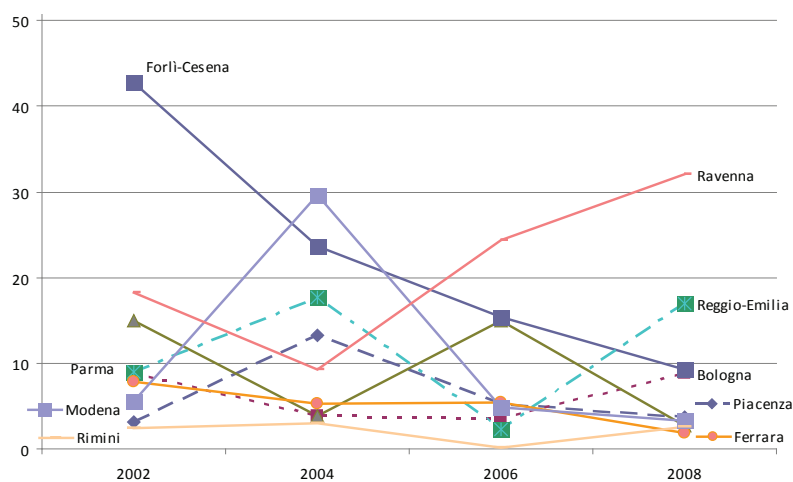
Table 9 shows that municipalities belonging to all demographic brackets reduced their expenses for investments from 2002 to 2008. This reduction is more significant for medium-sized municipalities (range 15-50,000 inhabitants), going from a per capita expenditure of €25 to less than €5. On the contrary, capital expenditure for municipalities belonging to the over 50,000 inhabitants bracket preserve almost the same investment level from 2002 to 2008.

Table 8 – Average capital expenditure per capita



As for the distribution of capital expenditure in relation to the region's provinces, Table 9 shows that - except for the municipalities in the provinces of Forlì-Cesena, Modena and Parma – the level of expenditure did not change substantially.

Table 9 – Average per capita capital expenditure by province



Breakdown of current expenditure

After analyzing current and capital expenditure aggregated per demographic range and province, attention can be focused on the impact of various interventions on such expenses. Interventions are the basic item of the financial performance (as regards expenditure) and represent a breakdown of expenses according to their nature. Legislators have identified the exact type of intervention that each municipality must know about in relation to various balance services. In particular, as concerns current expenditure for museums, nine intervention types were identified: personnel, purchase of goods and/or materials, services provision, use of third-party assets, extraordinary costs, transfers, interest and various financial charges, taxes. In analyzing the breakdown of the percentage of current expenditure in Table 10, it can be seen that two interventions account for approximately 80% of current expenses in museums: personnel and services provision. In particular, personnel accounts for a current expenditure percentage ranging from 48% in 2002 to 46.4% in 2008, while services provision varies from 29.7% in 2002 to 30.3% in 2008.

Table 10 – Breakdown of current expenditures

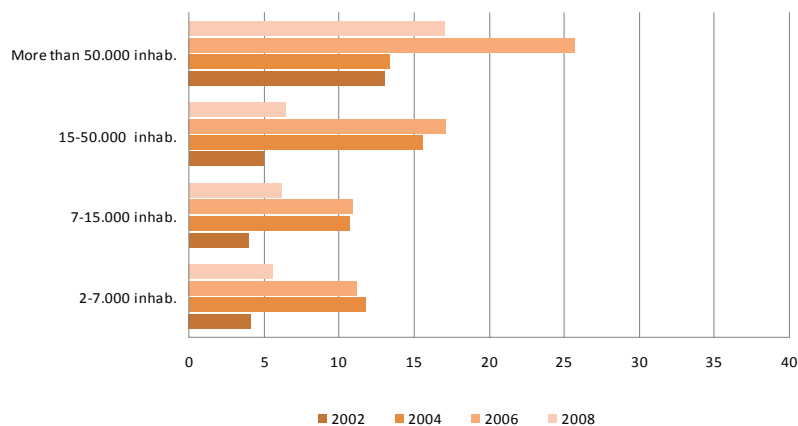
	2002	2004	2006	2008
Personnel	48.0%	47.9%	50.6%	46.4%
Purchase of goods and/or materials	5.1%	3.8%	3.6%	3.3%
Services provision	29.7%	30.7%	28.9%	30.3%
Leasing and rents	1.5%	1.5%	1.5%	1.3%
Transfers	8.4%	9.6%	9.6%	9.1%
Interest	6.1%	5.1%	4.7%	8.4%
Tax	1.2%	1.2%	1.2%	1.1%
Total	100%	100%	100%	100%

Because of the particular relevance of the resources absorbed by these two categories, they will be analyzed separately, by dividing expenses into demographic ranges. Before carrying out this analysis, it is also worth reporting the significant relevance of other categories: transfers (between 8.4% and 9.1%), interest and various financial costs (between 6% and 8.4%) - associated with the adoption of external financing forms, as will be better explained by comparing this value with data emerging from the analysis of capital expenses and the purchase of goods and/or materials (between 5.1% and 3.3%).

Personnel

Almost 50% of resources consumed by municipalities for museums are absorbed by personnel. Table 11 highlights that between 2002 and 2008 per capita incidence of such expenditure tended to increase for all population ranges. Expenses for personnel consume more resources over time, even in periods when hiring is suspended – as happened in the years from 2004-2006. This trend results from two differing causes: on the one hand, the reduction of resources allocated to museums in absolute terms (and therefore expendable); on the other hand, the impossibility of cutting expenses for personnel, because staff members are officially employed and in most cases have permanent contracts. Because of these diverging factors, expenses for personnel increase, while expenses for other interventions are cut.

Table 11 – Per capita personnel expenditure by demographic range

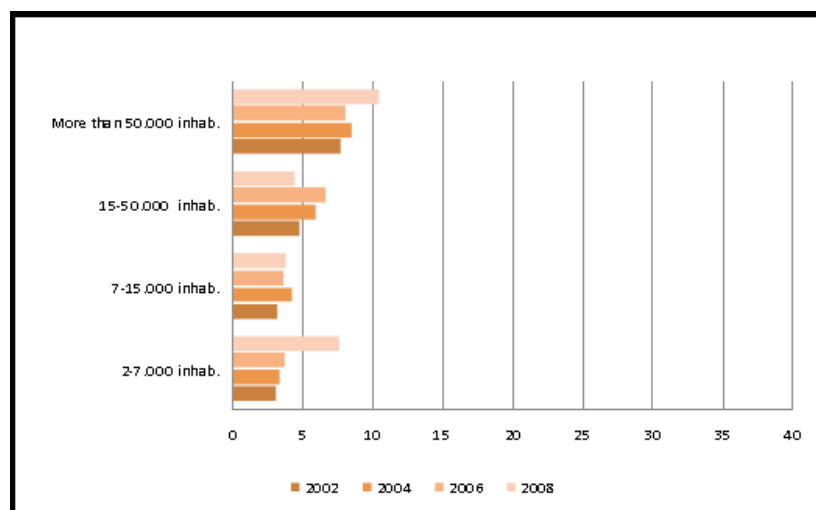


One of the reasons concerning the inability to reduce spending levels for personnel, at least partially, may be found in the lack of computerization/automation of various related procedures. This situation is most likely due to the investment required, both in terms of time and money, for measures of computerization/automation to be carried out. In fact, at least during implementation, this would produce high costs associated both with the purchase of new software, and possibly new hardware as well (if lacking or inadequate), and personnel training in the use of these new tools.

Service provision

Service provision absorbs approximately 30% of the resources consumed by municipalities for museums and libraries. Table 12 highlights a slight increase in the value of per capita spending for this intervention in all population ranges between 2002 and 2008. This increase is more significant in large (more than 50,000 inhabitants) and in little (2-7,000 inhabitants) municipalities. Service provision consists of resources spent for activities which cannot be performed in-house and require external expertise for which a fee is paid. These are activities which need to be connected to current tasks, otherwise they would fall into the “external assignments to professionals” under capital expenditure – this is the case, for example, of an assignment/contract to an architect supervising the restructuring of a museum’s premises, where this activity is implemented through several exercises.

Table 12 – Average per capita service provision expenditure by demographic range



Capital expenditure

By breaking down non-current expenses according to type, eight budget interventions relating to museums and libraries can be identified: acquisition of real estate, purchase of specific assets for cost-cutting achievements, purchase of properties, machinery and technical-scientific equipment, external professional consultancy, capital transfers, expropriation and onerous easements, shareholdings and capital contributions. By analyzing the percentage breakdown of capital expenditure (Table 13), it can be noted once more that two operations account for more than 85% of spending for museums: acquisition of real estate and purchase of properties, machinery and technical-scientific equipment.

Table 13 – Percentage of capital expenditure operations

	2002	2004	2006	2008
Acquisition of real estate	77.0%	77.8%	67.8%	70.2%
Purchase of specific assets	0.3%	2.2%	1.9%	0.1%
Purchase of properties, machinery and technical-scientific equipment	18.6%	16.4%	21.5%	14.2%
External professional consultancy	3.4%	2.4%	5.6%	1.2%
Capital transfers	1.1%	1.2%	3.3%	14.2%
Total	100%	100%	100%	100%

In particular, the acquisition of real estate accounts for a percentage of current expenditure varying from 77% in 2002 to 70.2% in 2008, whereas the purchase of properties, machinery and technical-scientific equipment ranges from 18.6% in 2002 to 14.2% in 2008.

Such values indicate a significant use of short and medium-term investments. Values

regarding the acquisition of real estate may derive from the purchase of premises in which museum activities are carried out, or from their renovation and/or repair. The operation relating to the purchase of properties, machinery and technical-scientific equipment is produced by costs relating to the setting up of a museum. This means defining requirements in terms of: technical-scientific tools (e.g. for the restoration of cultural heritage assets or installation of non-wall air-conditioning on the premises), IT equipment and furnishing.

5. Conclusion

After having analyzed the accreditation process enacted by the Emilia-Romagna region, from the perspective of the regulations and the state of the art implementation of standards with their effect on museum management [9], it can be said that even if the region seems to be in an advanced position as regards the definition and implementation of museum standards, from an organizational, managerial and accounting point of view, there is still much to be done. Lack of professionals for museums, inadequate forms of governance, expenses that are focused only on guaranteeing the survival of museums and not their development, seem to contrast with the basis of the aforementioned subsidiarity principle. Regions are the main actors in the implementation of this Directive Act, and for this reason need more power, so that they are able to foster plans aimed at realizing accreditation processes and increasing the quality of museums for their efficient management.

Notes

¹ Piacenza (PC); Parma (PR); Reggio Emilia (RE); Modena (MO); Bologna (BO); Ferrara (FE); Ravenna (RA); Forlì-Cesena (FC); Rimini (RN); Emilia-Romagna (ER).

¹ In order to investigate the 341 municipalities in the region. All municipalities with less than 2,000 inhabitants were excluded, while all local entities with more than 50,000 inhabitants were in our sample. For municipalities between 2,000 and 50,000 inhabitants, a proportionality criterion based on population was used. The final sample is made up of 74 entities, equal to 25.4% of the region's municipalities.

References

- [1] POLLITT, C. 2009. Structural change and public service performance: international lessons?, *Public Money & Management*, Volume 29, 5: 285 – 291
- [2] PANOZZO, F. 2000. Management by Decree. Paradoxes in the reform of the Italian public sector. *Scandinavian Journal of Management* 16, no. 4: 357-73.
- [3] ZAN, L., S. BONINI BARALDI, AND C. GORDON. 2007. Cultural heritage between centralisation and decentralisation: Insights from the Italian context. *International Journal of Cultural Policy* 13, no. 1: 49-70.
- [4] FEDELE P., ONGARO E. 2008. A Common Trend, Different Houses: Devolution in Italy, Spain and the UK. *Public Money & Management*, 28, 2: 85 – 92
- [5] ZAN. L. 2000. Managerialisation processes and performance in arts organisations: the Archaeological Museum of Bologna, *Scandinavian Journal of Management*, Volume 16, Issue 4, Pages 431-454.
- [6] FARNETI G., DEL SORDO C., ORELLI. R. L. (2009). Heritage assets in Italian

- local governments. *Conservation science in cultural heritage*. Vol. 9, pp. 17 - 45
- [7] FARNETI G. (2004), *Ragioneria pubblica*, FrancoAngeli, Milano; FARNETI G. (2007), *Economia d'azienda*, FrancoAngeli, Milano.
- [8] FARNETI G., ORELLI R. L. (2004), "Evoluzione dell'assetto istituzionale ed analisi dei modelli gestionali dei servizi museali negli enti locali alla luce di alcune evidenze empiriche", in SIBILIO B. (2004, a cura di), *Misurare e comunicare i risultati. L'accountability del Museo*, FrancoAngeli, Milano, pagg. 131-150; ORELLI R. L. (2008), *Gestire la cultura. La misurazione della performance del patrimonio culturale: principi, strumenti ed esperienze*, FrancoAngeli, Milano; SIBILIO PARRI B. (2004), *Misura re e comunicare i risultati: l'accountability dl museo*, III tomo, FrancoAngeli, Milano
- [9] ZAN, L. 2006. *Managerial rhetoric and arts organisations*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Verso una gestione manageriale del patrimonio culturale

Parole chiave: patrimonio culturale, riforma della pubblica amministrazione, governo, gestione

Nel quadro generale di riforma della pubblica amministrazione [1], il settore dei beni culturali è stato oggetto di grandi cambiamenti che hanno interessato sia la normativa, che le forme di gestione [2]. In tale contesto, il museo ha rivestito un ruolo centrale, acquisendo una più precisa individualità e passando dalla condizione di universitas rerum allo status di istituto.

1. La normativa regionale in merito alla valorizzazione

Per comprendere le attività svolte dalla Regione Emilia-Romagna nel campo dei beni culturali, occorre considerare le previsioni normative regionali in tema di musei [3]. In tal senso, l'attività di valorizzazione, riservata alla potestà legislativa concorrente delle regioni [4] (3° comma, art. 117 Cost), è indirizzata alla promozione ed al sostegno della conoscenza, alla fruizione e conservazione del patrimonio culturale, e deve essere svolta in forme compatibili con l'attività di tutela, materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato (2° comma, art. 117 Cost.). La separazione delle competenze sancita dall'articolo 117, lascia spazio a forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali disciplinata sulla base di leggi statali (3° comma, art. 118 Cost).

In ottemperanza alle funzioni amministrative in materia di beni culturali attribuite alle regioni, dal 1974 l'Emilia-Romagna si è dotata dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (IBC), organo di consulenza degli enti locali nel settore dei beni culturali, che al contempo costituisce uno strumento di programmazione regionale.

La legge regionale 29/1995 ha ribadito il ruolo dell'IBC come "organo tecnico-scientifico e strumento della programmazione della Regione Emilia-Romagna nel settore dei beni artistici, culturali e naturali". In questa direzione, l'Istituto "promuove e svolge attività conoscitiva ed operativa, di indagine e di ricerca, per la valorizzazione ed il restauro del patrimonio storico e artistico, per la tutela, la valorizzazione e la conservazione dei centri storici, per lo svolgimento di ogni funzione relativa ai beni artistici, culturali e naturali, prestando in tali campi la propria consulenza alla Regione e agli Enti locali" ed "esercita altresì, nell'ambito della legge, della programmazione regionale e degli atti di indirizzo regionali, le funzioni amministrative di competenza regionale relative alla materia 'musei e biblioteche di enti locali'". Nel 2000 la legge regionale n. 18 "Norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali" definisce le biblioteche, gli archivi storici e i musei degli enti locali o di interesse locale come "istituti culturali" e ha nuovamente riformato e ampliato le funzioni dell'IBC. In particolare, il terzo comma dell'art. 3 (Funzioni della Regione) stabilisce che la Regione si avvale dell'Istituto regionale per i beni artistici, culturali e naturali per l'esercizio delle funzioni di seguito riportate: - promuove e coordina il censimento e la catalogazione dei beni culturali secondo le metodologie nazionali definite in cooperazione con gli organi statali competenti; - promuove e coordina gli

interventi di manutenzione, di conservazione e di restauro sulla base di metodologie definite d'intesa con gli organi statali competenti; - individua, con il concorso di organismi statali, internazionali, degli Enti locali e delle organizzazioni professionali, gli standard per la gestione di beni e istituti culturali, anche per quanto concerne il rapporto con gli utenti, la professionalità e le competenze specialistiche bibliotecarie, archivistiche e museali degli operatori; - promuove la costituzione di banche dati, la messa in rete delle notizie relative ai beni culturali e la loro valorizzazione attraverso la diffusione con i diversi mezzi di comunicazione; - coordina, anche attraverso iniziative specifiche, la rilevazione dei dati sugli istituti culturali, i loro servizi e attività, nonché sulla relativa utenza; - promuove la formazione specialistica e l'aggiornamento degli operatori degli istituti culturali; - stipula convenzioni con soggetti pubblici e privati titolari di istituti culturali o di raccolte di riconosciuto interesse culturale o in grado di offrire servizi volti a perseguire le finalità della presente legge, qualora la rilevanza del patrimonio o dei servizi sia tale da concorrere all'ampliamento dell'organizzazione bibliotecaria e di quella museale regionali.

2. Il processo di accreditamento

Per garantire una migliore qualità ed efficienza dei servizi offerti dagli istituti culturali (biblioteche, archivi storici e musei), l'IBC, ai sensi dell'art. 10 L.R. 18/2000, ha elaborato alcuni standard di servizio e di professionalità approvati dalla Giunta con deliberazione n. 309 del 3 marzo 2003 (Direttiva sugli standard). La Regione Emilia-Romagna, con tale direttiva, si è dotata di uno strumento operativo, attraverso il quale favorire la crescita della qualità dei servizi di studio e ricerca, documentazione, conservazione, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale e incrementare la fruizione dei beni e degli istituti culturali. In particolare, obiettivi della direttiva sono: migliorare l'organizzazione degli istituti culturali, consolidare i servizi, qualificare professionalmente gli operatori, valorizzare i beni culturali del territorio e incrementare la conoscenza del patrimonio.

Inoltre, come previsto dal già citato articolo 10, il rispetto degli standard è condizione per la concessione dei contributi (comma 5) e l'accesso ai finanziamenti previsti in applicazione dalla Legge Regionale 18/2000 (comma 6). Tuttavia, per incentivare gli istituti culturali ad intraprendere il percorso di adeguamento agli standard, l'IBC ha il compito di sostenerli, anche finanziariamente.

Per agevolare la qualificazione degli archivi e delle biblioteche, la Soprintendenza ha redatto linee guida e altri strumenti utili per favorire i percorsi di miglioramento. Ad esempio, per l'ambito bibliotecario, sono state pubblicate le "Linee guida per la redazione della carta dei servizi delle biblioteche".

Oltre a biblioteche ed archivi, la Direttiva fa riferimento ai musei, i quali devono garantire standard di funzionamento e di qualità in ogni aspetto della loro attività, e fornire un servizio efficiente e adeguato alle richieste del pubblico. La definizione di una piattaforma di requisiti uniformi per musei di ogni tipologia e dimensione vuole garantire l'omogeneità della qualità dei servizi offerti, nel rispetto della singolarità e della vocazione peculiare di ciascuno.

Il processo di accreditamento dei musei è stato iniziato a seguito dell'emanazione del D.lgs. 112/98, in cui è stato anche affermato il concetto di standard per i servizi museali [5]. In questa direzione, il legislatore ha poi emanato il D.M. 10 maggio 2001, in cui sono stati definiti i criteri tecnico-scientifici e gli standard di funzionamento e sviluppo dei musei. Il decreto ministeriale presenta linee guida per il raggiungimento di obiettivi di qualità nei musei, lasciando però alle Regioni - in base al principio di sussidiarietà - il compito di indicarne le modalità e i criteri di applicazione. In adeguamento a tali indirizzi, la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha approvato con la delibera 3 marzo 2003 e la delibera n. 1888/2008 "Criteri e linee guida per il riconoscimento dei musei regionali in base agli standard ed obiettivi di qualità". In quest'ultima vengono precisate le modalità del processo di riconoscimento volontario dei musei situati nel territorio regionale che ha preso avvio all'inizio del 2009. Il riconoscimento è uno strumento per definire un percorso di crescita e miglioramento che coinvolge tutte le realtà museali, non rappresenta un atto di selezione attraverso cui premiare alcune realtà ed escluderne altre, bensì uno stimolo alla riflessione e al confronto sui temi della valorizzazione e della qualità dei servizi museali. I benefici di cui godranno i musei riconosciuti sono molteplici sia dal punto di vista finanziario che promozionale, in particolare:

- ai finanziamenti regionali;
- alla certificazione e la valorizzazione della qualità, che sarà identificata anche da un apposito logo/marchio espressamente realizzato;

- alla partecipazione a campagne di comunicazione e promozione a cura della Regione Emilia-Romagna e dell'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali;
- alla potenzialità di attrarre sponsor e donazioni;
- alla crescita della reputazione e alla maggiore visibilità presso gli amministratori locali e le comunità di riferimento.

Il processo di riconoscimento prevede che il museo richiedente compili un questionario auto-valutativo nel quale fornire informazioni circa il possesso dei requisiti obbligatori, il raggiungimento di determinati obiettivi di qualità e la situazione organizzativa e gestionale. Una volta compilato il questionario viene inviato all'IBC, che procederà ad analizzarlo e valutarlo. Ottenere lo status di museo riconosciuto, non è permanente, ma avrà una durata triennale dalla data di pubblicazione della Delibera della Giunta Regionale di riconoscimento.

3. Musei in Emilia-Romagna

Con oltre 400 entità fra musei, raccolte e istituti culturali affini, in massima parte afferenti agli Enti locali, oggi l'Emilia-Romagna offre un panorama museale ricco e variegato, ove coesistono insieme musei di tradizione e nuove fondazioni, grandi collezioni d'arte e dimore storiche, ecomusei e castelli, musei all'aperto e musei d'impresa, luoghi e spazi nei quali rivive la memoria dei protagonisti della storia e della cultura locali e nazionali. In questo contesto, l'IBC svolge indagini conoscitive generali, riordino e catalogazione informatizzata delle singole raccolte, progettazione museale, individuazione delle corrette metodologie di conservazione e degli standard delle strutture museali, formazione degli operatori, servizi rivolti ai cittadini attraverso la promozione di iniziative espositive, editoriali e didattiche. Nell'ambito della conservazione e restauro la struttura interviene con programmi finalizzati al recupero delle diverse tipologie di beni conservati presso musei, chiese, edifici di proprietà comunale o di interesse locale. Facendo riferimento al censimento dei musei del 2000, la tavola seguente mostra la numerosità per provincia. Altro dato interessante è relativo agli enti gestori dei musei. Dalla tavola 1 emerge che due terzi dei musei è di proprietà pubblica. In particolare poco più della metà dei musei appartiene agli Enti Locali, circa il 35% è di titolarità ecclesiastica, il 10% è gestito dall'Università. In particolare, per quanto riguarda l'assetto istituzionale si nota come la provincia di Parma è l'unica in cui i musei privati prevalgono numericamente su quelli pubblici.

Tav. 1 – Musei per provincia ed assetto istituzionale

Negli ultimi 6 anni i 341 comuni della Regione Emilia-Romagna hanno speso per la cultura una porzione circa costante del totale della loro spesa: (Tav. 2) dai €237.590.605 del 2002 ai €268.489.766 nel 2008, approssimativamente il 4.7-4.9%. Ciò significa che nonostante si spenda di più per la cultura in valori assoluti, le scelte politiche conducono ad una riduzione delle risorse destinate alla cultura, ovvero ad una penalizzazione del settore culturale rispetto ad altri settori. [6].

Tav. 2 – Le spese correnti e in conto capitale per la cultura nei comuni dell'Emilia-Romagna.

Tuttavia, in valori percentuali, le risorse che sono state spese per la cultura sono calate di circa l'1,4% dal 2002, in cui costituivano il 5,9% della spesa, al 2006, in cui rappresentavano il 4,7%: ciò significa che nonostante si spenda di più per la cultura in valori assoluti, le scelte politiche conducono ad riduzione delle risorse destinate alla cultura, ovvero ad una penalizzazione del settore culturale rispetto ad altri settori.

4. Lo stato dell'arte

Il presente paragrafo svolge l'analisi delle risultanze derivanti da un questionario somministrato ad un campione di comuni della Regione Emilia-Romagna e dai dati finanziari forniti della Regione. Per poter rappresentare i 341 enti locali della Regione si è reso necessario creare un campione, rappresentativo della stessa². L'obiettivo conoscitivo non è solo quello di delineare lo stato dell'arte nella gestione di musei della Regione, ma è altresì quello di verificare se e come, attraverso l'applicazione di principi e gli strumenti propri di un approccio economico-aziendale [7], sia possibile realizzare forme di miglioramento nell'amministrazione di tali istituti, con particolare riferimento:

- a) assetto organizzativo: attori e responsabilità
- b) assetto proprietario e modelli di gestione
- c) dati economico-finanziari di bilancio

Prima di iniziare ad analizzare i risultati occorre considerare la tavola 3 che mostra come, benché la numerosità degli comuni analizzati sul totale regionale non sia particolarmente alta (74 comuni su 341), la copertura in relazione al valore di spese sostenute sia decisamente significativa. Infatti i 74 comuni analizzati realizzano una spesa compresa fra il 75% nel 2002 e il 77% nel 2008 del totale delle spese sostenute da tutti i 341 comuni della Regione Emilia-Romagna per la gestione dei musei.

Tav. 3 - La spesa per musei in Emilia-Romagna

a) L'assetto organizzativo: attori e responsabilità

La presenza della figura di un dirigente e/o di un responsabile e, per i musei, di un curatore, indica la maggior o minor propensione a creare, mantenere o intensificare le professionalità che a livello direzionale si occupano della gestione dei beni culturali. Si può notare che nell'89,4% delle strutture è presente almeno un responsabile alla guida di musei, mentre nel 78,7% dei casi vi è addirittura un dirigente. Nell'interpretazione di questo dato si consideri anche che nei Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti la norma consente la possibilità di sostituire la figura del dirigente con quella del responsabile per lo svolgimento delle medesime funzioni. In particolare, nel 42,2% delle strutture vi è solo una delle due figure che ricopre entrambi i ruoli. Per quanto riguarda la figura del curatore museale, tale figura risulta presente nel 74,5% dei musei del campione indagato. Va ricordato come tale figura sia il referente scientifico del patrimonio museale e ne curi la conservazione, la gestione e la valorizzazione (anche se risponde al Direttore, nel rispetto delle funzioni di indirizzo e controllo dell'ente gestore e delle decisioni espresse dagli organismi competenti). Inoltre collabora alla definizione dell'identità del Museo, delle sue finalità generali, degli obiettivi strategici e della programmazione delle attività. Inoltre spetta al Curatore, come definito dalla Regione Emilia-Romagna in ottemperanza alla Direttiva sugli standard e obiettivi di qualità dei Musei, la responsabilità sulle seguenti azioni:

- ricerca e studio sul patrimonio museale;
- cura delle collezioni: manutenzione e conservazione;
- gestione delle collezioni: inventariazione, documentazione, catalogazione, ordinamento, allestimento, valorizzazione e comunicazione;
- monitoraggio e valutazione sulle azioni relative al patrimonio museale.

Per quanto riguarda il personale dedicato nella gestione di musei viene espresso un dato omogeneo calcolato in mesi uomo, che permette di evidenziare il tempo impiegato dalle professionalità presenti nei musei per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. Come si può notare il 74% dei musei può contare su una sola unità di personale, la quale però o si dedica anche ad altre attività o comunque non è impiegata a tempo pieno nel museo. Naturalmente, tanto più un'attività è ampia e articolata più richiede personale, di conseguenza le realtà che ricadono in tale percentuale risultano essere di piccole dimensioni. Inoltre, si consideri che nei musei è consueto il ricorso a professionalità esterne per la realizzazione di particolari attività o servizi, soprattutto se si tratta di servizi specializzati e di breve durata, per i quali non è economicamente conveniente assumere (quando non impedito dal blocco delle assunzioni) nuove unità di personale.

b. L'assetto proprietario e i modelli di gestione

La tavola 4 mostra come la forma di gestione maggiormente diffusa (78,2%) sia quella diretta in economia. L'altro modello storicamente previsto dalla norma per la gestione [8], in questo caso in forma indiretta) è l'istituzione, che risulta presente nel 5,5% dei musei. Fra le forme di gestione recentemente introdotte e, quindi, più innovative, si nota la presenza della fondazione nel 5,5% dei musei. L'associazione, legislativamente introdotta contemporaneamente alla fondazione quale possibile forma di gestione, si rinviene solo in una percentuale limitata (1,8%).

Tav. 4 - I modelli di gestione utilizzati da musei

La presenza di una così elevata percentuale di musei gestiti in economia deriva da diversi fattori. Fra essi possiamo citare l'estrema mutevolezza normativa che ha disincentivato l'introduzione di nuove forme di gestione, anche di quelle che avrebbero potuto consentire l'afflusso di risorse esterne per il finanziamento delle attività (in particolare la fondazione e l'associazione). Inoltre la modesta dimensione, anche organizzativa, delle strutture gestite in economia, può rendere "adeguata" tale scelta gestionale. Tuttavia occorre ricordare come il legislatore attualmente preveda all'art. 115 del Codice per i beni culturali, comma 2, che tale gestione debba essere svolta "per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di

adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico". Benché tali livelli di autonomia non siano disciplinati nel dettaglio, tale previsione mal si coniuga con lo scenario in cui operano le gestioni in economia, se non altro per la mancata verifica di tali condizioni che, ad occhio nudo, paiono non essere rispettate.

c) I dati economico-finanziari di bilancio

Nell'esaminare i dati dei bilanci consuntivi (rendiconti) dei 74 comuni della Regione Emilia-Romagna si analizzano separatamente le spese correnti, riferite al normale funzionamento dei servizi culturali, e le spese in conto capitale, riferite alle spese sostenute per l'effettuazione di investimenti del servizio di bilancio 05.01. Musei, Biblioteche e Pinacoteche. Più dettagliatamente, le spese correnti (Titolo 1 delle uscite) sono quelle che consentono alle amministrazioni comunali di esercitare la propria attività. Di norma rappresentano uscite che si ripetono anno per anno, esclusa una modesta percentuale legata a specifiche iniziative o a spese di funzionamento non ripetitive. Le spese in conto capitale (Titolo 2 delle uscite) sono il comparto all'interno del quale sono collocati contabilmente gli investimenti che il Comune finanzia nel corso dell'esercizio. L'analisi delle spese correnti e in conto capitale viene proposta attraverso una duplice chiave di lettura dei dati. La prima propone una rappresentazione delle spese suddivise per fascia demografica, la seconda invece articola le risultanze dell'analisi nelle nove province della Regione Emilia-Romagna cui i comuni intervistati appartengono. Infine, per consentire la comparabilità dei valori di spesa dei comuni, si propone un confronto basato su dati pro capite, ossia riferiti all'ammontare di spesa corrente che può considerarsi assorbita da ogni singolo cittadino (totale di spesa corrente del comune X/residenti nel comune X e totale di spesa in conto capitale del comune X/residenti nel comune X). Per approfondire la composizione delle spese, correnti e di investimento, sostenute dai musei, si propone una scomposizione per natura delle spese sostenute attraverso l'analisi degli interventi che rappresentano l'unità elementare del bilancio (per la parte delle spese). In particolare l'analisi per interventi viene proposta sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale, e viene posta maggiore attenzione su quegli interventi che assorbono risorse particolarmente consistenti. L'analisi proposta in questa sezione è di tipo longitudinale e riguarda il periodo 2002-2008, in particolare gli anni 2002, 2004, 2006 e 2008.

La spesa corrente

Come dato preliminare, occorre ricordare come le spese correnti assorbano più di due terzi delle spese totali destinate alla gestione di musei dai comuni (con valori che variano dal 71% del 2002 al 78% del 2008). Le spese correnti rappresentano, per tutti i musei gestiti in economia dai comuni (che nel caso specifico costituiscono il 78,2% dei musei), la somma di tutte le spese sostenute per il normale funzionamento dei servizi culturali. Si dovrebbe trattare di uscite pressoché stabilizzate e ripetitive negli anni, se si escludono eventuali percentuali marginali legate alla realizzazione di progetti temporanei e specifici come, ad esempio, l'allestimento di una mostra temporanea o la realizzazione di un progetto di lettura per particolari classi di utenti.

La tavola 5 mostra il trend della spesa corrente pro capite relativa a musei, articolato per fascia demografica.

Tav. 5 - Spesa corrente media pro capite per fascia demografica

Come si nota dall'analisi del trend, dal 2002 al 2008 la spesa corrente ha subito un aumento; ciò significa che i comuni anche in tempi di crisi finanziaria non hanno tagliato le spese relative ai musei. Questo trend ha coinvolto i comuni indipendentemente dalla loro fascia demografica di appartenenza. In particolare, però, i comuni che rientrano nella fascia 15-50.000 abitanti hanno aumentato le spese correnti passando da una spesa procapite di 15€ del 2002 a oltre 18€ del 2008.

Nella tavola 6 lo stesso dato di spesa corrente pro capite viene classificato in base alla provincia di appartenenza dei comuni. Come si nota, il trend costante delle risorse spese correntemente investite trasversalmente tutti i comuni delle nove province emiliano-romagnole.

Tav. 6 - Spesa corrente media pro capite per provincia

Per approfondire meglio tale dato si mostra (tavola 7) la spesa corrente per i nove comuni capoluogo di provincia. Come si può osservare, i comuni capoluogo (che si collocano tutti all'interno della fascia demografica oltre 50.000 abitanti) presentano una dinamica in cui la variazione delle spese è ancor meno accentuata che in tavola 6 per Rimini, Reggio-Emilia e Modena. Ciò significa che i comuni capoluogo non hanno ridotto

le loro spese correnti, che nel 2008 erano sensibilmente più elevate rispetto alla media del gruppo a cui appartengono. Una considerazione merita il caso della provincia di Bologna.

Tav. 7 - Spesa corrente media pro capite per comune capoluogo di provincia

La spesa in conto capitale

Le spese in conto capitale rappresentano gli investimenti che ciascun comune finanzia nel corso dell'esercizio per i musei. A differenza delle spese correnti, tali spese non sono tendenzialmente ripetitive, in quanto sono strettamente legate a politiche di investimento che possono influire solo su alcuni esercizi (o addirittura su un esercizio solo). In generale, occorre osservare come le spese in conto capitale assorbano meno di un terzo delle spese totali destinate dai comuni ai musei (con valori che variano dal 33,6% del 2002 al 25,6% del 2008). Analogamente a quanto esposto per le spese correnti, la tavola 8 evidenzia il valore pro capite della spesa in conto capitale per il servizio 05.01, e la tavola 9 riporta lo stesso dato con una distribuzione per provincia. Nella tavola 8 si osserva come i comuni appartenenti a tutte le fasce demografiche abbiano ridotto la spesa per investimenti dal 2002 al 2008. Tale diminuzione appare più significativa per i comuni di dimensione medio-grande (fascia 15-50.000 abitanti) che passano da una spesa procapite di più di 25€ a meno di 5€. Al contrario, i comuni appartenenti alla fascia oltre 50.000 abitanti hanno contratto in misura inferiore le spese in conto capitale.

Tav. 8 – Spesa in conto capitale media pro capite per fascia demografica

Per quanto riguarda la distribuzione della spesa in conto capitale rispetto alle province della Regione, si nota come (tav. 9), eccezion fatta per i comuni delle province di Forlì-Cesena, Modena e Parma, il livello di spesa non abbia subito sostanziali modificazioni. Per quanto riguarda le eccezioni riscontrate, si evidenziano due comportamenti antitetici. Da un lato i comuni delle province di Forlì-Cesena e di Parma che presentano una contrazione degli investimenti nel 2004. Al contrario, i comuni della provincia di Modena che nel 2004 hanno investito in modo più consistente per poi riassetarsi, nel 2006, sugli stessi livelli che presentavano precedentemente al 2004.

Tav. 9 – Spesa in conto capitale media pro capite per provincia

Gli interventi delle spese correnti

Dopo aver analizzato la dinamica delle spese correnti e in conto capitale aggregate per fascia demografica e per provincia, passiamo ad analizzare l'incidenza dei diversi interventi, sulle spese correnti e in conto capitale. Gli interventi costituiscono l'unità elementare del bilancio (per la parte delle spese) e rappresentano la scomposizione per natura delle spese. Il legislatore ha individuato in modo preciso la tipologia di interventi che ogni comune deve conoscere in relazione ai diversi servizi di bilancio. In particolare, rispetto alle spese correnti per i musei, gli interventi sono nove: Personale, Acquisto di beni di consumo e/o materie prime, Prestazioni di servizi, Utilizzo di beni di terzi, Oneri straordinari della gestione corrente, Trasferimenti, Interessi passivi e oneri finanziari diversi, Imposte e tasse e Ammortamenti. Analizzando la scomposizione percentuale della spesa corrente attraverso la tavola 10, possiamo notare come due interventi assorbono circa l'80% delle spese correnti dei musei: personale e prestazione di servizi. In particolare, l'intervento relativo al personale assorbe una percentuale di spese correnti che varia dal 48% del 2002 al 46,4% del 2008, mentre l'intervento prestazioni di servizi varia dal 29,7% del 2002 al 30,3 del 2008. Vista la particolare significatività delle risorse assorbite da tali interventi la loro analisi viene sviluppata, separatamente, attraverso la rappresentazione delle spese suddivise per fascia demografica e per le nove province della Regione Emilia-Romagna cui i comuni appartengono. Prima di passare a tale analisi si segnala anche una significativa presenza degli interventi trasferimenti di capitale (fra l'8,4% e il 9,1%), interessi passivi e oneri finanziari diversi (fra il 6,1% e il 8,4%) collegati al ricorso a forme di finanziamento esterne, come si comprenderà meglio dal raffronto di questo valore con i dati che emergono dall'analisi delle spese in conto capitale, e acquisto di beni di consumo e/o materie prime (fra il 5,1% e il 3,3%).

Tav. 10 – Scomposizione in interventi delle spese correnti

Il Personale

Dall'intervento personale sono assorbite circa il 50% delle risorse consumate dai comuni per i musei e le biblioteche. Nella tavola 11 si evidenzia come l'incidenza

pro capite dell'intervento sia tendenzialmente aumentata dal 2002 al 2008 per tutte le fasce demografiche di popolazione. Le spese per il personale assorbono nel tempo maggiori risorse, anche in periodi di completo blocco delle assunzioni (come è accaduto negli anni 2004-2006). Questa tendenza è il risultato da un lato della riduzione delle risorse destinate (e quindi spendibili) in termini assoluti a musei; dall'altro dell'impossibilità di contrarre le spese per il personale, in quanto dipendenti, nella maggior parte dei casi, da contratti a tempo indeterminato. Ad evidenza la forbice degli interventi vede perciò crescere le spese destinate al personale a scapito di quelle destinate agli altri interventi.

Tav. 11 – Intervento Personale: spesa media pro capite per fascia demografica

Passando poi a trattare la ragione dell'impossibilità di contrarre i livelli di spesa dell'intervento personale, si può addurre a motivazione, almeno parziale, la scarsa informatizzazione/automazione dei diversi processi nelle attività, soprattutto di carattere bibliotecario. Tale condizione è riconducibile soprattutto all'investimento, in termini sia monetari che di tempo, che l'adozione di misure informatizzate/automatizzate comporta. Infatti, almeno nel periodo di introduzione, si verificherebbero elevati costi connessi sia al software da acquisire, che all'eventuale hardware (ove non già esistente o non adeguatamente sufficiente), che alla formazione del personale che si dedica all'utilizzo dei nuovi strumenti.

Prestazioni di servizi

L'intervento prestazioni di servizi assorbe circa il 30% delle risorse consumate dai comuni per i musei e le biblioteche. Nella tavola 12 si evidenzia un leggero aumento del valore procapite di spesa assorbito dall'intervento dal 2002 al 2008 per tutte le fasce demografiche di popolazione. L'intervento prestazioni di servizi rappresenta le spese sostenute per attività non direttamente attuabili all'interno del museo, ma che richiedono utilizzo di professionalità esterne, per le quali si paga un corrispettivo. Si tratta di attività che devono essere connesse all'attività corrente, in caso contrario si collocherebbero nell'intervento incarichi professionali esterni delle spese in conto capitale (ad. es. nel caso di un incarico ad un architetto che sovrintenda la ristrutturazione dei locali del museo, nel caso in cui l'attività si attui in più esercizi).

Tav. 12 - Intervento Personale: spesa media pro capite per provincia

Gli interventi delle spese in conto capitale

La scomposizione per natura delle spese in conto capitale individua, in relazione a musei otto interventi di bilancio: Acquisizione di beni immobili, Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia, Acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche, Incarichi professionali esterni, Trasferimenti di capitale, Espropri e servitù onerose, Partecipazioni azionarie e Conferimenti di capitale. Scomponendo percentualmente la spesa in conto capitale (Tav. 13), possiamo notare, nuovamente, come due interventi assorbono più del 85% delle spese dei musei: Acquisizione di beni immobili ed Acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche. In particolare, l'intervento relativo all'acquisizione di beni immobili assorbe una percentuale di spese correnti che varia dal 77% del 2002 al 70,2% del 2008, mentre l'intervento acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche varia dal 18,6% del 2002 al 14,2% del 2008. Tali valori mostrano un significativo ricorso investimenti a medio - lungo termine. I valori riguardanti l'acquisizione di beni immobili può derivare dall'acquisizione dei locali dove vengono svolte le attività tipiche museali o dalla loro ristrutturazione e/o restauro. L'intervento acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche procede ad individuare i costi di allestimento di un museo. Si tratta di definire il fabbisogno in termini di: strumenti tecnico-scientifici (ad es. per il restauro dei beni culturali o per la non muraria climatizzazione dei locali), attrezzature informatiche (ad es. per la ricerca dei volumi) ed arredamento.

Tav. 13 - Scomposizione percentuale delle spese in conto capitale

5. Conclusioni

Dopo aver analizzato il processo portato avanti dalla regione Emilia-Romagna circa l'accreditamento dei musei, sia da un punto di vista normative che da un punto di vista dello stato dell'arte, si desume che anche se la regione Emilia-Romagna sembra essere in una posizione avanzata da un punto di vista organizzativo, manageriale e contabile [9], ci sono ancora ampi margini di miglioramento.

La mancanza di figure professionali, la presenza di modelli di gestione inadeguati,

tipologie di spesa finalizzate a garantire la mera sopravvivenza e non lo sviluppo dei musei, sembrano contrastare con le basi del citato principio di sussidiarietà. Le regioni sono i principali attori nell'implementazione di tale processo di managerializzazione del patrimonio culturale, per questo motivo hanno bisogno di una maggiore forza per potenziare i loro piani finalizzati a incrementare la qualità nei musei per una loro gestione efficiente.

Note

¹Piacenza (PC); Parma (PR); Reggio Emilia (RE); Modena (MO); Bologna (BO); Ferrara (FE); Ravenna (RA); Forlì-Cesena (FC); Rimini (RN); Emilia-Romagna (ER).

² Al fine di indagare il 341 comuni della regione. Tutti i comuni con meno di 2.000 abitanti sono stati esclusi, mentre tutti gli enti locali con più di 50.000 abitanti sono stati nel nostro campione. Per i comuni tra i 2.000 e 50.000 abitanti, è stato utilizzato un criterio di proporzionalità sulla base della popolazione. Il campione finale è costituito da 74 soggetti, pari al 25,4% dei comuni della regione.

Summary

Within the broad framework of public administration reform, the Act of the ministerial directive, 10th May 2001, regarding the “technical/scientific criteria and standards for the functioning and development of museums” constitutes an essential tool in promoting the rapid growth of this sector. In fact, following in the footsteps of Icom’s Deontological Code and through the advantageous involvement of regions and local authorities, the document underlines the importance of service quality and defines scopes, criteria and standards for operating and developing museums. On the basis of the subsidiarity principle, regions are the main actors in the implementation of the Directive Act, and in the last few years they have launched progressive plans aimed at increasing quality in museums by implementing standards and initiating accreditation processes. The aim of this study is to analyse the procedure enacted by the region of Emilia-Romagna, referring both to the regulations and the state of the art implementation of standards and its effect on museum management. In implementing the Directive Act, regions must be given more power, so that they are able to foster progressive plans aimed at increasing quality in museums and realizing accreditation processes.

Riassunto

Nel quadro generale di riforma della pubblica amministrazione, l’Atto di indirizzo ministeriale del 10 maggio 2001 sui “Criteri tecnico- scientifici e standard per il funzionamento e lo sviluppo dei musei” rappresenta un elemento fondamentale e un fattore di accelerazione. Sul tracciato del Codice deontologico dell’Icom e attraverso un proficuo coinvolgimento delle regioni e delle autonomie locali, il documento ha sottolineato l’importanza della qualità dei servizi offerti, definendo gli ambiti, i criteri e gli standard per il funzionamento e lo sviluppo dei musei. Sulla base del principio di sussidiarietà, i principali attori dell’attuazione e messa in pratica dell’Atto di indirizzo sono le regioni, che in quest’ultimi anni hanno avviato progressivi percorsi di miglioramento della qualità dei musei attraverso l’adozione degli standard e l’avvio di processi di accreditamento. In particolare, è stato analizzato l’iter seguito dall’Emilia-Romagna sia con riferimento alla normativa che allo stato dell’arte.

Résumé

Dans le cadre général de la réforme de l'administration publique, l'Acte d'orientation ministérielle du 10 mai 2001 sur les « Critères technico-scientifiques et les standards pour le fonctionnement et le développement des musées » représente un élément fondamental et un facteur d'accélération. Sur le tracé du Code déontologique de l'Icom et à travers une implication avantageuse des régions et des autonomies locales, le document a souligné l'importance de la qualité des services offerts, définissant les domaines, les critères et les standards pour le fonctionnement et le développement des musées. Sur la base du principe de subsidiarité, les principaux acteurs de l'actuation et de la mise en pratique de l'Acte d'orientation sont les régions, qui, ces dernières années, ont amorcé des parcours progressifs d'amélioration de la qualité des musées à travers l'adoption des standards et le début de processus d'accréditation. En particulier, on a analysé le cheminement suivi par l'Emilie Romagne tant en référence à la normative qu'à l'état de l'art.

Zusammenfassung

Im großen Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung stellt die ministerielle Richtlinie vom 10. Mai 2001 über "Technisch-wissenschaftlichen Kriterien und Standards für den Betrieb und die Entwicklung der Museen" ein grundlegendes Element und einen Beschleunigungsfaktor dar. Mit Blick auf die Ethischen Richtlinien des ICOM und über eine fruchtbare Einbeziehung der Regionen und der unabhängigen örtlichen Strukturen unterstreicht dieses Dokument die Bedeutung der Qualität der angebotenen Dienstleistungen und definiert die Umgebung, die Kriterien und die Standards für den Betrieb und die Entwicklung der Museen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sind die wichtigsten Stellen für die Durchführung und die praktische Umsetzung der Planungsrichtlinie die Regionen, die in den letzten Jahren schrittweise Ansätze für die Verbesserung der Qualität der Museen durch Anwendung der Standards und durch den Einsatz von Akkreditierungsverfahren auf den Weg gebracht haben. Es wurde insbesondere die von der Region Emilia Romagna eingeschlagene Vorgehensweise analysiert, sowohl im Hinblick auf die Normvorgaben als auch auf den erreichten Stand.

Resumen

En el marco general de reforma de la administración pública, el Acto de orientación ministerial de 10 mayo de 2001 sobre "Criterios técnico-científicos y estándares para el funcionamiento y desarrollo de los museos" representa un elemento fundamental y un factor de aceleración. Siguiendo las líneas del Código deontológico del Icom y a través de una productiva participación de las regiones y de las autonomías locales, el documento ha puesto de relieve la importancia de la calidad de los servicios ofrecidos, definiendo los ámbitos, los criterios y los estándares para el funcionamiento y el desarrollo de los museos. Basándose en el principio de subsidiariedad, los principales actores de la implementación y puesta en práctica del Acto de orientación son las regiones, que en estos últimos años han puesto en marcha planes progresivos de mejora de la calidad de los museos a través de la adopción de los estándares y procesos de acreditación. En particular, se ha analizado el proceso seguido por la región de Emilia-Romaña tanto en referencia a la normativa como a los últimos avances.

Резюме

В общей картине реформы государственной администрации министерский акт от 10 мая 2011 года «Технико-научные критерии и стандарты функционирования и развития музеев» представляет собой фундаментальный элемент и ускоряющий фактор. В соответствии с Кодексом поведения ИКОМ (Кодекс Этики для музеев) и посредством успешного вовлечения местных властей документ подчеркнул важность качества предлагаемых услуг, определив сферы, критерии и стандарты для функционирования и развития музеев. На основе принципа субсидиарности основными героями реализации и внедрения в практику вышеуказанного Акта являются областные администрации, которые в последние годы существенно улучшили качество музеев посредством принятия стандартов и запуска процессов аккредитации. В частности, был проанализирован процесс в Эмилии-Романье, с точки зрения законодательства и с точки зрения настоящего состояния дел.