

I costi di gestione delle pubbliche amministrazioni **(a proposito degli articoli 28, 29, 32, 33, 36** **della legge finanziaria 2002)**

di Gaetano D'Auria

pubblicato in “**Giornale dir. amm.**”, 2002, n. 3

Premessa

Il capo III del titolo III della legge finanziaria 2002¹ è intestato al “patto di stabilità interno per gli enti pubblici” (ma riguarda anche i ministeri, le agenzie, le autorità amministrative indipendenti ed altre amministrazioni, nonché gli enti privati che ricevono contributi dal bilancio dello Stato o da enti pubblici). Mentre, però, il capo precedente, in gran parte dedicato al patto di stabilità interno per comuni e province ed al finanziamento degli enti locali, contiene disposizioni ‘quantitative’ e di effetto immediato (sulla riduzione del disavanzo degli enti locali, sull’ammontare dei trasferimenti erariali, sull’addizionale comunale Irpef, sulle tariffe dei tributi locali, sul fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali), non sono più di due le disposizioni del capo III che aggrediscono *ex nunc* la dimensione della spesa per il funzionamento degli enti cui **esse** si riferiscono: sono il primo e il terzo comma dell’art. 32, i quali riducono, rispettivamente, gli stanziamenti del bilancio statale destinati agli enti pubblici e l’ammontare dei contributi statali agli enti privati (associazioni, fondazioni, altri organismi). Per il resto, il capo III reca norme di tipo ‘strutturale’, che hanno lo scopo di sfoltire la selva degli enti pubblici e riordinare interi comparti di attività (l’acquisto di beni e servizi, l’impiego delle tecnologie informatiche), e di tipo ‘prescrittivo’, imponendo alle amministrazioni di operare, attraverso una serie di comportamenti e regole di gestione, con maggiore economicità ed efficienza²; in ogni caso, con effetti di contenimento e razionalizzazione della spesa che saranno apprezzabili non nel breve periodo, ma solo quando le nuove regole cominceranno ad essere concretamente applicate.

¹ L. 28 dicembre 2001, n. 448, d’ora in avanti, nelle note, l. fin. 2002.

² Vi sono, poi, norme – come quelle sui servizi pubblici locali – che avrebbero dovuto trovare **collocazione** in altri capi della legge.

Dunque, grande rigore nei confronti degli enti locali per assicurarne il coinvolgimento negli obiettivi del “patto di stabilità e crescita”³. Minor rigore, invece, per le amministrazioni che operano sotto il controllo diretto dello Stato (appunto, i ministeri e, almeno sotto il profilo finanziario, le agenzie, gli enti pubblici e le autorità indipendenti), che è in grado di influire sui loro costi di gestione sia con propri atti normativi o amministrativi, sia con la manovra di strumenti come la tesoreria; il che – se ben s’intende – ha autorizzato il legislatore a non scendere in dettagli circa la quantificazione delle economie di gestione richieste a queste amministrazioni (come dire che lo Stato o, meglio, il governo non ha bisogno di imporre a se stesso regole stringenti di riduzione della spesa, essendo in possesso di tutti i mezzi necessari allo scopo e, dunque, per operare con prudenza e virtù). Solo che, così facendo, è stata rimessa alle stesse amministrazioni ogni decisione circa l’entità dei risparmi da realizzare e, soprattutto, dei tempi per conseguirli, rendendo, perciò, almeno in parte aleatoria la previsione delle minori spese (80.1 milioni di euro nel 2001, 141.5 milioni nel 2003, 204 nel 2004⁴) che la legge finanziaria ricollega all’attuazione dell’intero capo III.

Ciò detto in linea generale, si passano qui di seguito in rassegna le misure di riduzione della spesa per il funzionamento degli enti pubblici e delle altre amministrazioni cui è dedicato il menzionato capo III. Quindi, si formulano alcune considerazioni circa la presumibile efficacia delle diverse misure.

Le misure di riduzione della spesa

Il c.d. “patto di stabilità interno per gli enti pubblici” si configura come un insieme di misure intese alla “razionalizzazione” e al “contenimento” della spesa, sul versante degli oneri che gravano sul bilancio dello Stato per il loro funzionamento. Esse si possono suddividere in tre categorie.

La prima è di tipo finanziario e comprende – come accennato – ‘tagli’ immediati ai finanziamenti statali destinati agli enti pubblici (in misura crescente dal 2002 al 2004: 2%, 4%, 6%)⁵ e privati (nella misura costante del 10.5% circa per

³ In tema, v. G. della Cananea, *I limiti della finanza locale*, in questa *Rivista*, 2002, 215 ss.

⁴ Cfr. il “prospetto di copertura” allegato all’art. 79, comma 1, l. fin. 2002.

⁵ Art. 32, comma 1, l. fin. 2002.

ciascun anno del triennio)⁶. Per quanto riguarda, in particolare, gli enti pubblici, si tratta di una riduzione netta di risorse (che può essere, peraltro, distribuita diversamente fra i diversi enti), a prescindere da tutte le altre misure che essi debbono o possono adottare (in termini di esternalizzazione di servizi), nonché da eventuali loro trasformazioni (ad esempio, mediante fusione con altri enti; mentre la trasformazione in s.p.a. o in “fondazioni di diritto privato” dovrebbe fare venir meno il loro carattere pubblicistico e, con questo, l’onere di finanziamento a carico dello Stato) (v. *infra*).

Si deve aggiungere che la riduzione dei finanziamenti statali non riguarda i numerosi enti contemplati dalla “tabella C” della finanziaria (che riporta le autorizzazioni di spesa la cui quantificazione è appunto demandata, dalle leggi sostanziali, alla legge finanziaria), che sono messi, quindi, al riparo dai ‘tagli’ di cui s’è detto. D’altra parte, siccome i ‘tagli’ sono riferiti ai soli trasferimenti dal bilancio dello Stato, essi non riguardano le entrate degli enti costituite da eventuali tributi che gli stessi enti sono autorizzati ad imporre, ovvero dai proventi di attività da essi svolte in regime di concessione (ad esempio, **dal Coni**). Non sembra, quindi, particolarmente estesa la ‘base’ degli enti sui quali finirà per incidere la riduzione degli stanziamenti di bilancio destinati al loro funzionamento.

Le misure della *seconda categoria* sono quelle definite ‘strutturali’. Esse riguardano, per un verso, gli enti pubblici in senso stretto; per altro verso, gli enti pubblici in senso ampio (comprensivo delle agenzie, delle autorità indipendenti e di altri organismi).

Le misure che si rivolgono agli *enti pubblici in senso stretto* consistono nell’obbligo di aderire alle convenzioni, previste dalle leggi finanziarie 2000 e 2001⁷, stipulate con operatori privati dalla Consip s.p.a. (società a totale partecipazione del Tesoro⁸) per ottenere condizioni economicamente vantaggiose nell’acquisto di beni e servizi, sulla base di ordini “aperti” a tutte le amministrazioni interessate⁹ (a meno che gli enti non effettuino gli acquisti sul mercato a condizioni ancora più

⁶ Art. 32, comma 3, l. fin. 2002.

⁷ V. l’art. 26 l. n. 488/1999 (l. fin. 2000) e l’art. 59 l. n. 388/2000 (l. fin. 2001).

⁸ ... sulla quale v. L. Fiorentino, *La riforma delle procedure d’acquisto della pubblica amministrazione*, in questa *Rivista*, 2001, 82 ss.

⁹ Art. 32, comma 1, secondo periodo, l. fin. 2002.

vantaggiose, o non decidano di affidare servizi a soggetti privati già esistenti o appositamente costituiti¹⁰).

Vi sono, poi, le misure che hanno ad oggetto gli *enti pubblici in senso ampio* e che mirano al loro sfoltimento. Esse consistono nell'accorpamento (o nel riaccorpamento) di enti con amministrazioni statali, nella fusione tra enti che svolgono attività analoghe o complementari, nella privatizzazione di altri enti mediante trasformazione in società per azioni o in fondazioni private, nella soppressione e messa in liquidazione di enti inutili; non anche, però, curiosamente, nel riordinamento di enti che si ritenesse di non dover sottoporre ad uno dei trattamenti or detti. Un “regolamento delegificante” (ex art. 17, comma 2, l. n. 400/1988) individuerà gli enti, le agenzie, ecc. da fondere, trasformare o sopprimere (con le esclusioni di cui si dirà), secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. Il che dovrebbe richiedere una valutazione *ex ante* della convenienza a privatizzare gli enti e, poi, controlli stringenti sulla persistenza nel tempo di tale convenienza e sulla effettiva elevazione degli *standard* di servizio. Le norme non si occupano, **tuttavia**, di questi aspetti, la cui definizione è rinviata – ci si augura – ai regolamenti di attuazione.

Inoltre, la privatizzazione degli enti viene subordinata alla “verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico”; ma non è chiaro se la maggiore proficuità stia a designare l'erogazione di un miglior servizio purché i cittadini si diano carico del suo maggior costo rispetto a quello in precedenza sostenuto, oppure se si riferisca al minor costo del servizio, con conseguente riduzione della spesa a carico degli utenti. Differenza non da poco, poiché, nel primo caso, il servizio sarebbe fruibile soltanto dai cittadini in grado di accollarsene l'onere; nel secondo caso, tutti i cittadini avrebbero comunque il diritto di ottenere il servizio, al più con tariffe differenziate in ragione del loro reddito.

Numerosi, peraltro, gli enti e gli altri organismi sottratti all'operazione di sfoltimento, tutti indicati con perifrasi che non hanno, in genere, carattere descrittivo, ma che rinviano ad operazioni logiche di tipo valutativo e, in ultima analisi, alla

¹⁰ Arg. ex art. 29, comma 1, l. fin. 2002. V. pure *infra*, nel testo.

discrezionalità del legislatore delegato (ed alle future interpretazioni dei giudici). Si tratta delle amministrazioni alle quali sono affidati “compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale”; degli enti che gestiscono la previdenza sociale “a livello di primario interesse nazionale”; di quelli che sono “essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza”; di quelli che “svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica”.

A parte quest’ultima specie di enti (che identifica con certezza, quanto meno, l’Istituto superiore di sanità e l’Ispesl), la prima sembra riferirsi alle autorità indipendenti che attuano il bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti (l’Autorità garante della *privacy*, l’Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, l’Autorità garante della concorrenza, il Garante per l’attuazione della legge sull’esercizio del diritto di sciopero); è lecito chiedersi, però, se anche altre autorità – più o meno indipendenti – non abbiano le loro radici nella tutela di diritti costituzionali o, più precisamente, “di rilevanza costituzionale” (dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas alla Consob) e debbano essere, perciò, escluse dall’operazione di sfoltimento¹¹; né sarebbe ozioso domandarsi se questa interesserà enti e organismi che indipendenti non sono, ma che stanno, nondimeno, a presidio di libertà e diritti costituzionali, come – ad esempio – la libertà di corrispondenza, la libertà dell’istruzione e della ricerca, il diritto all’elevazione professionale dei lavoratori, il diritto alla previdenza e all’assistenza.

Questi ultimi, peraltro, sono esclusi dall’operazione di sfoltimento solo se curano la “previdenza sociale” (non anche l’ “assistenza”) al livello di “primario interesse nazionale”, che è, a sua volta, nozione tutta da decifrare. Si può presumere, comunque, che la norma riguardi – dopo le privatizzazioni seguite alla legge di riforma pensionistica – i grandi enti pubblici previdenziali (l’Inps, l’Inail, l’Inpdap, l’Ipsema), riordinati nel 1994¹².

Un’altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, o, meglio, quelli da ritenere “essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza”. Al di là, anche qui, del carattere non descrittivo ma valutativo delle

¹¹ In generale, sulla legittimazione costituzionale delle autorità indipendenti, v. G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, 674 ss. (ivi, bibliografia ulteriore).

¹² D.lgs. n. 479/1994.

espressioni impiegate, la norma sembra alludere agli organismi (sempre di difficile inquadramento organizzativo) che si occupano di sicurezza interna ed esterna. Già il legislatore del 1999 (d.lgs. n. 300) aveva, infatti, separato la struttura ministeriale da quella industriale, avviando la privatizzazione di quest'ultima e conservando all'amministrazione soltanto poteri direttivi e di controllo in ordine alla gestione dell'apparato industriale¹³. In mancanza di una espressa revoca di questa scelta, non v'è motivo di ritenere che, **ora, il Ministero** della difesa intenda esercitare, nuovamente 'in prima persona', attività industriali¹⁴.

Infine, se il legislatore della finanziaria 2002 avesse considerato la nuova ripartizione della potestà legislativa fra Stato e regioni, introdotta dalla l. cost. n. 3/2001 (che ha rieditato il titolo V, parte II, Cost.)¹⁵, avrebbe escluso dall'operazione di sfoltimento anche gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono ormai transitati nell'orbita della potestà legislativa regionale, ovvero sono soggetti alla legislazione statale (nelle materie di legislazione concorrente) soltanto nei limiti dei "principi fondamentali" che essa è autorizzata a porre.

Le economie di spesa derivanti dalle previste trasformazioni e soppressioni di enti, agenzie, ecc. dovrebbero essere costituite, per una quota rilevante, da minori spese di personale, che rappresentano la parte maggiore degli oneri di funzionamento delle pubbliche amministrazioni. E' previsto, perciò, che, in esito alle trasformazioni e soppressioni, le amministrazioni apportino "le relative variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche"¹⁶. E' difficile, però, che le trasformazioni e soppressioni comportino immediate riduzioni di personale (e di spesa), poiché queste risulteranno – semmai – al termine delle **complesse** procedure di garanzia stabilite dalle norme in materia di eccedenze di personale e mobilità collettiva (artt. 33-34 d.lgs. n. 165/2001).

¹³ Cfr. l'art. 22 d.lgs. n. 300/1999, sul quale v., se vuoi, G. D'Auria, *Il Ministero della difesa (articoli 20-22)*, in A. Pajno-L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, 255 ss.

¹⁴ Alla ulteriore privatizzazione dell'apparato industriale sono dedicate anche alcune norme del d.d.l., XIV legisl., A.S. n. 1534, che sembra, peraltro, ignorare il processo di privatizzazione già intrapreso dall'art. 22 d.lgs. n. 300/1999 (v. nota prec.).

¹⁵ Sulla l. cost. n. 3/2001, v. R. Romboli *et al.*, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 186 ss.; S. Cassese, *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1193 ss.

¹⁶ Art. 36 l. fin. 2002.

Senza dire, poi, che la soppressione di un ente non significa la sua scomparsa, ma l'avvio di una procedura – la 'liquidazione' – che approda allo scioglimento solo dopo aver regolato tutti i rapporti pendenti dell'ente e dismesso il suo patrimonio. Ed è noto che vi è, fra gli enti soppressi e l'apposito ufficio del Ministero **dell'economia** che presiede alle operazioni di scioglimento¹⁷, una oggettiva convergenza di interessi alla lunga durata delle liquidazioni, dal momento che queste costituiscono la ... ragion d'essere dell'ufficio che le amministra¹⁸.

La *terza categoria* di misure coinvolge, con norme 'prescrittive' di comportamenti e regole di gestione, *tutte le amministrazioni* (sia pure con forti sospetti di incostituzionalità quanto alle norme che pretendono di vincolare anche le regioni e gli enti **locali, dopo il nuovo art. 117 Cost.**). Esse sono chiamate ad attuare un ampio programma di esternalizzazioni (peraltro da definire), onde "realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale"; per il che, esse potranno, anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, acquistare sul libero mercato servizi oggi prodotti al loro interno, costituire soggetti di diritto privato cui affidare (*id est*: appaltare) questi servizi, attribuire il loro svolgimento con gara pubblica a soggetti di diritto privato già esistenti o, infine, aderire alle convenzioni e contratti-quadro stipulati dalla Consip s.p.a.¹⁹. Inoltre, saranno legittimate ad introdurre forme di autofinanziamento, mediante cessione (*id est*: vendita) dei servizi prodotti o compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio.

Da notare che i servizi di cui si parla sono non soltanto quelli accessori o strumentali (come, ad esempio, la scrittura o la riproduzione di documenti, la manutenzione degli immobili nei quali hanno sede gli uffici, ecc.), ma anche i servizi e le prestazioni 'finali' (come, ad esempio, quelli delle aziende sanitarie), e che l'unica condizione per procedere all'esternalizzazione è data dalla prevedibilità di economie di gestione, a prescindere – si ripete – da ogni riferimento al 'livello qualitativo dei servizi', che la pubblica autorità dovrebbe stabilire e che ogni

¹⁷ Si tratta di un ispettorato del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: l'Ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio degli enti disciolti.

¹⁸ Su alcuni casi eclatanti di enti soppressi nell'ultimo mezzo secolo e tuttora in liquidazione v. A. Galdo, *Quelle voragini che nessuno riesce a chiudere*, in *Panorama* del 31 gennaio 2002.

¹⁹ Art. 29, comma, 1, l. fin. 2002.

operatore, pubblico o privato, sarebbe tenuto ad osservare, nei confronti non soltanto del pubblico potere, ma, soprattutto, degli utenti²⁰.

Occorrerà, comunque, un regolamento per stabilire la tipologia dei servizi suscettibili di esternalizzazione, le modalità per il loro affidamento, i criteri per la loro esecuzione, quelli per la determinazione delle tariffe a carico degli utenti. A proposito delle quali, è certo che la loro generica previsione nell'art. 29, comma 2, della finanziaria non soddisfa alle condizioni per ritenere rispettata la riserva relativa di legge ex art. 23 Cost. **a proposito dell'imposizione di prestazioni patrimoniali**²¹, mancando la pur minima delimitazione dell'ambito discrezionale entro il quale le amministrazioni potranno stabilire le tariffe che i cittadini saranno tenuti a corrispondere se vorranno godere dei servizi privatizzati.

Come detto, la legge subordina le decisioni di esternalizzare servizi alla prevedibilità di economie di gestione; non fa cenno, invece, alla necessità che queste decisioni siano supportate – come quelle relative allo sfoltimento degli enti pubblici – da valutazioni circa la maggior efficienza ed economicità dei servizi, una volta che questi vengano **collocati** sul libero mercato, affidati a terzi e/o gravati di tariffe; né all'obbligo delle amministrazioni di fissare gli *standard* qualitativi che i fornitori sono tenuti ad assicurare; né ai controlli sull'esecuzione dei contratti di acquisto o di appalto, ovvero sulla persistenza nel tempo delle condizioni che hanno consigliato di esternalizzare determinati servizi; né ad una qualche forma di pubblicità dei contratti di acquisto e di appalto, a fini di trasparenza in un settore così delicato di attività amministrativa.

La realizzazione di economie di scala è alla base di altre due norme, che riguardano, la prima²², il trasferimento alla Consip s.p.a. dei compiti (diversi da quelli inerenti ad attività di indirizzo e certificazione) già svolti dal "Centro tecnico" funzionante presso l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (Aipa) per assistere gli utilizzatori della "Rete unitaria della pubblica amministrazione" (Rupa)²³; la seconda²⁴, la possibilità per tutte le amministrazioni di

²⁰ G. Napolitano, *Servizi pubblici*, cit., 318 ss.

²¹ V., fra le più recenti, Corte cost. 10 giugno 1994, n. 236, in *Giust. civ.*, 1994, I, 2089; Corte cost. 22 aprile 1997, n. 111, in *Foro it.*, 1997, I, 2391 (qui, 2398).

²² Art. 29, comma 6, primo periodo, l. fin. 2002.

²³ Cfr. art. 17, comma 19, l. n. 127/1997.

stipulare convenzioni con la Consip s.p.a. anche per l'esercizio di attività informatiche, secondo un regolamento governativo del quale non si comprende, peraltro, l'oggetto specifico.

Anche le esternalizzazioni dovrebbero determinare un minor fabbisogno di personale da parte delle amministrazioni, ma valgono, qui, le stesse osservazioni che si son fatte più sopra a proposito delle trasformazioni e soppressioni di enti.

Infine, il Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie diventa il *dominus* della politica per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni, con compiti di indirizzo (sentita la Conferenza Stato-regioni) in ordine all'impiego ottimale delle nuove tecnologie in tutte le amministrazioni, nonché di valutazione tecnica ed economica dei progetti in corso (nelle amministrazioni statali). Le eventuali economie di spesa saranno reinvestite in nuovi progetti. Per l'esercizio di queste funzioni, egli si avvarrà dell'Aipa, di cui si prefigura la riduzione ad organo della Presidenza del Consiglio dei ministri, con conseguente soggezione al potere politico di funzioni – come quelle di consulenza tecnica e di valutazione dei risultati prodotti dalle iniziative informatiche pubbliche – che dovrebbero essere svolte in condizioni di equidistanza dagli interessi in gioco e di indipendenza da logiche di mercato o di potere²⁴. Ma, ciò che più conta, l'assorbimento dell'Aipa nella Presidenza del Consiglio getta un'ombra sul suo compito più qualificante, che la stessa legge finanziaria vorrebbe potenziare: quello di orientare tutte le amministrazioni – statali e non – al miglior impiego dell'informatizzazione e, dunque, al coordinamento dei progetti ed alla cooperazione informativa. Sarà, infatti, ben difficile che questo ruolo possa essere svolto, e accettato dal sistema delle autonomie, una volta che l'Autorità sia trasformata, da organo tecnico indipendente, in una struttura operativa del governo centrale.

Una valutazione d'insieme

Le misure passate in rassegna hanno lo scopo di ridurre sensibilmente la spesa pubblica attualmente destinata al funzionamento di un'ampia area di amministrazioni (peraltro non omogenea per i diversi tipi di intervento previsti).

²⁴ Art. 29, comma 6, secondo periodo, l. fin. 2002.

²⁵ A. Zuliani, *L'informatica ha bisogno di un'Autorità?*, ad oggi ined.

Non è, tuttavia, abbastanza chiara la portata effettiva di queste misure, anche in relazione a quelle che avevano visto la luce, negli anni scorsi, in tema di riordino degli enti pubblici e di esternalizzazione dei servizi.

Così, è del tutto incerto il numero degli enti che saranno interessati dalla riduzione immediata degli stanziamenti statali destinati al loro funzionamento; donde la difficoltà di valutare l'ammontare del corrispondente risparmio di spesa.

Trasformazioni, privatizzazioni e soppressioni di enti pubblici sono **ammesse** a condizione che i loro servizi vengano svolti “più proficuamente” da soggetti privati, ma senza spiegare chi sia il beneficiario della maggiore convenienza (l'ente e il privato fornitore? o anche l'utente?) che discenderebbe dall'erogazione del servizio “al di fuori del settore pubblico”. In ogni caso, la valutazione preliminare di ‘maggior proficuità’ dovrebbe essere svolta dalle strutture che, nei singoli enti, sono chiamate a svolgere il controllo di gestione²⁶ o, in mancanza, dai ministeri vigilanti. Ma è noto che la diffusione dei controlli interni nelle amministrazioni degli enti pubblici procede con grande difficoltà (fatte salve alcune isole di eccellenza), mentre, nei ministeri, il “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato” ha rilevato che i controlli di gestione soffrono di indeterminatezza, sia per mancanza di cultura aziendalistica fra i dirigenti, sia per insufficiente lavoro di elaborazione circa gli indicatori di efficienza ed economicità²⁷.

E non basta, perché un processo di riforma degli enti è stato realizzato, di recente, in attuazione della l. n. 59/1997²⁸, con norme che hanno ristrutturato, privatizzato o variamente trasformato circa trenta enti ed alcuni enti ‘di serie’, mentre il d.lgs. n. 419/1999 ha avviato la riforma di un'altra cinquantina di enti pubblici²⁹ ed ha previsto, con una norma generale, che tutti gli enti in vita debbano riordinarsi riscrivendo i loro statuti.

²⁶ Cfr. l'art. 1, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 286/1999.

²⁷ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, maggio 2001, cap. IV, par. 3.

²⁸ Art. 11, comma 1, lett. b, e art. 14.

²⁹ Cfr. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 204; D. Marchetta, *Le nuove fondazioni universitarie*, in questa *Rivista*, 2001, 767.

In realtà, il problema sempre attuale nelle vicende di riordino degli enti pubblici è quello delle loro funzioni o, meglio, delle funzioni che lo Stato – con il loro mantenimento o con la loro soppressione o trasformazione – ritiene, di tempo in tempo, di dover conservare o dismettere; con la precisazione che, dopo il nuovo titolo V (parte II) Cost., spetta alle regioni di riordinare gli enti che svolgono la loro attività in settori materiali ormai transitati nella potestà legislativa regionale, o rispetto ai quali lo Stato conserva il solo potere di dettare “principi fondamentali” (comunque, non per condizionare l’organizzazione degli enti). Nessun riferimento a questi aspetti del problema vi è, invece, nella legge finanziaria 2002, mancando ogni criterio di riordino che sia diverso da quelli puramente ‘economici’ cui s’è accennato; il che significa che l’operazione di sfoltimento resta esposta, in primo luogo, alla resistenza degli interessi contrari alle trasformazioni o alle soppressioni; in secondo luogo, alle protezioni che gli enti troveranno nel governo, la cui discrezionalità sarà favorita dal carattere ‘valutativo’ delle formule che identificano gli enti fatti salvi dall’operazione; in terzo luogo, alle rivendicazioni delle regioni in ordine alle competenze loro spettanti dopo il nuovo titolo V Cost.

Le esternalizzazioni di servizi erano già previste da leggi degli anni precedenti, peraltro limitatamente alle “attività non essenziali”³⁰. Questa volta, invece, esse sono autorizzate a prescindere dalla valutazione di maggior efficienza ed efficacia dei servizi affidati a privati, dalla fissazione di *standard* di qualità dei servizi privatizzati e dall’esercizio di controlli sulla convenienza delle esternalizzazioni, una volta realizzate (l’esperienza corrente è, sia pure con eccezioni, quella dell’assenza di controlli sulla gestione di molti servizi già esternalizzati, a cominciare da quelli più elementari, come le pulizie e le piccole manutenzioni). Da questo punto di vista, sono decisamente preoccupanti le norme della legge finanziaria (art. 33) che autorizzano la concessione a privati (non già dei servizi accessori “di assistenza culturale e di ospitalità”, oggi compiutamente regolati dal testo unico dei beni culturali e ambientali [t.u.b.c.]³¹, ma, direttamente) della gestione dei beni culturali, al fine di accrescerne la ‘valorizzazione’ (che costituisce l’aspetto più

³⁰ Cfr. l’art. 44 l. n. 449/1997 (di accompagnamento alla l. fin. 1998).

³¹ Art. 113 d.lgs. n. 490/1999.

‘commerciale’ dell’uso di beni culturali³²); con il che, si rimettono ai privati non soltanto le funzioni strumentali e ‘di servizio’ rispetto alle funzioni ‘finali’, ma queste stesse funzioni (la valorizzazione e perfino la tutela³³), con un *vulnus* tutt’altro che ipotetico alla previsione generale per cui i beni culturali “sono destinati al godimento pubblico” (art. 98 t.u.b.c.). Il tutto, senza considerare che il nuovo titolo V (parte II) Cost. rimette alla “legislazione concorrente” la valorizzazione dei beni, lasciando, perciò, alla legislazione statale soltanto la determinazione dei “principi fondamentali” della materia; e senza considerare, altresì, che la potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente spetta non allo Stato, ma alle regioni (art. 117, comma 6, nuovo testo, Cost.), laddove la finanziaria 2002 rimette ad un regolamento ministeriale la definizione dei criteri e delle modalità con le quali procedere all’affidamento dei servizi e dei beni³⁴.

Addirittura proditoria, per mancanza del pur minimo criterio direttivo al legislatore delegato, la previsione, in funzione di autofinanziamento delle amministrazioni, di tariffe per l’accesso dei cittadini a servizi finora finanziati a carico della fiscalità generale o con forme diverse di contribuzione.

Quanto, poi, alla riduzione degli ‘oneri di personale’, soltanto ingenui riformatori potrebbero considerarli ‘automatici’, in esito alla soppressione di enti o all’externalizzazione di servizi.

Serie perplessità suscita pure la riconduzione dell’Aipa sotto il diretto controllo del governo centrale e, nel contempo, la conservazione ad essa di un ruolo di coordinamento anche nei confronti delle autonomie regionali e locali.

Ma la cosa più grave è che le norme qui commentate lasciano nella più assoluta indeterminatezza il confine fra i compiti che è possibile attribuire a ‘privati’

³² La nozione di “valorizzazione” dei beni culturali è contenuta nell’art. 152 d.lgs. n. 112/1998 (sul quale v. G. Corso, *Articolo 152*, in G. Falcon (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, 506 ss., e L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 657 ss.) e, ora, nel capo VI, titolo I, t.u.b.c. (sul quale v. ancora L. Casini, *op. cit.*, 684 ss.).

³³ Basti dire che, per la gestione di servizi “finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico”, i beni culturali verranno “conferiti in gestione” ai privati e che le offerte dei concorrenti alla gestione dei servizi dovranno riguardare anche la tutela e la valorizzazione dei beni: art. 33 l. fin. 2002. Il che vuol dire che la pur riaffermata “riserva statale” in ordine alla tutela dei beni verrà sottoposta ad una sorta di negoziazione con i privati, per stabilire, caso per caso, il ‘livello di compatibilità’ fra le esigenze della tutela e l’uso commerciale dei beni da parte dei **gestori**.

³⁴ Art. 33, comma 1, l. fin. 2002.

e quelli che sono da riservare al ‘pubblico’ (*rectius*: al ‘pubblico statale’, poiché l’area del ‘pubblico regionale’ dovrebbe essere delimitata dalle stesse regioni). Il che significa che l’intera partita si giocherà al livello dei regolamenti **(o, almeno, di quelli costituzionalmente ammissibili)**, dei quali la legge annuncia l’emanazione: **uno solo, peraltro**, con termine fisso, mentre gli altri prefigurano un potere a tempo indeterminato.