

Guido Franchi Scarselli

## Il modello dell'istituzione guarda al passato

(doi: 10.7390/9233)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, dicembre 1998

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

### Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

L'"istituzione" per la gestione dei musei

## Il modello dell'istituzione guarda al passato

di [Guido Franchi Scarselli](#)

---

Sommario: [1. Premessa.](#) - [2. Un'avvertenza sui limiti del metodo.](#) - [3. L'istituzione si risolve in una "criptoentificazione"?](#) - [4. L'invalidità del modello: le ragioni dell'interpretazione giuridica.](#) - [5. L'inefficienza del modello.](#) - [6. Conclusioni.](#) - [7. Con riguardo alle gestioni museali.](#)

---

### 1. Premessa

Le presenti note costituiscono la sintesi di un'analisi volta a dimostrare che il modello dell'istituzione tracciato dalla [l. 8 giugno 1990, n. 142](#) sulle autonomie locali si rivela non solo inadatto a soddisfare i principi di efficienza che animano i correnti processi di modernizzazione della p.a. ma anche, ove lo si riguardi in una aggiornata prospettiva sistematica, in loro contrasto. L'elemento centrale della dimostrazione riguarda la disciplina della sua attività formalmente considerata, ossia l'insieme delle regole giuspubblicistiche che ne dirigono e ne condizionano l'azione; e si sviluppa, nei limiti che riconosciamo subito di seguito, su due versanti: il primo per lo più concernente il profilo dell'asserita (astratta) invalidità del modello ed il secondo per lo più concernente quello della sua (concreta) inefficienza. Su dei versanti che solo apparentemente riguardano categorie distinte in quanto, dal punto di vista dell'attività, tendono reciprocamente a stabilire più di una relazione giuridicamente apprezzabile fra i due fenomeni (la validità e l'efficienza) che si propongono di cogliere. Il carattere formale di questo approccio assume necessariamente una prospettiva generale, e va dunque oltre l'ipotesi di applicare la figura dell'istituzione alla gestione di musei di proprietà locale o "per conto", ai sensi dell'art. 150, [d.lg. 112/1998](#). Per quanto possibile, ed anche per consentirne una più agevole lettura critica, cercheremo allora di recuperarla assumendola a titolo di ricorrente esemplificazione.

### 2. Un'avvertenza sui limiti del metodo

Per esprimere qualche valutazione sull'ipotesi di applicare questo modello organizzativo alla gestione dei musei locali dovremmo tenere conto anche di dati che invero non sono disponibili. Trattandosi di una

valutazione di "previsione", e non tanto sull'astratta validità quanto piuttosto sulla concreta efficienza, occorrerebbe infatti considerare le risultanti di azione che hanno segnato l'esperienza di quelle non poche istituzioni che già operano dal tempo dell'introduzione di quel modello nell'ordinamento locale (con la l. 142/1990); e se non altro perché la sua stabilità legale impone, oggi, di andare oltre alla mera descrizione giuridica della sua tipica, astratta disciplina organica e dell'attività.

Ma, come si diceva, tale indagine non è disponibile né rientra tuttora nella cultura dell'amministrazione volerla effettuare. Alle presenti note, in sostanza, manca l'esito di una letteratura condotta con il metodo della scienza dell'amministrazione, certo vocata più di quella giuspubblicistica ad esprimere valutazioni di "previsione" sull'efficacia di un istituto amministrativo nel tempo. Tale diffusa difficoltà a penetrare i fenomeni al loro interno è rilevante non solo perché determina la conseguenza di rendere ardua la rilevazione critica delle suddette costanti di comportamento ovvero, in altre parole, le sue leggi di azione (la "autonomia gestionale" cui accenna l'art. 23, comma 2, [l. 142/1990](#)); ma anche perché spinge a soffermare la discussione più sul dato statico dell'organizzazione strutturale (meglio conosciuto e dunque incasellabile) che non su quello dinamico dell'attività funzionale (semi-sconosciuta e dunque scarsamente apprezzabile).

### 3. L'istituzione si risolve in una "criptoentificazione"?

L'oggetto della presente questione (capire se sia o meno efficiente applicare il modello dell'istituzione alla gestione dei musei locali) non può infatti essere risolto *se non si riesce ad individuare un corpo normativo, giuridicamente valido, tipico alla suddetta "autonomia gestionale"*; così dimostrando che tale corpo normativo, volto ad assicurare la maggiore pretesa efficienza ad una struttura altrimenti ingiustificata se retta dalle consuete procedure dell'amministrazione d'ordine, è oggi effettivamente connotato da regole distinte da quelle procedure. La mancata risposta affermativa a questa domanda porterà a concludere che l'opzione di ricorrere all'istituzione cela invero soluzioni strutturali (sistematicamente contraddittorie perché consone a quella tradizionale vocazione all'entificazione che, quanto meno in via di principio, la corrente riforma vorrebbe consegnate al passato).

Una conclusione forse politicamente ancora plausibile nel caso concreto, ma a ben vedere giuridicamente invalida: non possiamo infatti accontentarci di considerare l'efficienza della attività di un'istituzione come una variabile indipendente rispetto a quella cui è tenuta l'azione dell'ente da cui deriva (così affidando alle amministrazioni locali la discrezionalità di costituire tutte quelle istituzioni di cui riconoscano di volta in volta l'opportunità dal punto di vista organizzatorio): la validità della tesi c.d. soggettiva non arriva del resto ad ammettere che, assunto e quindi qualificato come pubblico locale un dato servizio, all'individuazione del modello più coerente a gestirlo corrisponde la potestà di non rispettarne i caratteri suoi propri. La scelta dell'istituzione si giustifica nella misura in cui sappia ragionevolmente garantire l'esercizio dei compiti che le sono affidati, nel rispetto di un dato vincolo di scopo, con una maggiore efficienza di quanto non sarebbe ricorrendo ai restanti modelli gestionali ammessi.

Nel campo dei servizi pubblici locali dove, in sintesi, si allenta il filo che lega la sovranità popolare all'impianto democratico autorizzato a decidere, il momento dell'attività prevale rispetto a quello dell'organizzazione deputato a presiederlo: è cioè la prima, in quanto finalisticamente più o meno efficace rispetto agli obiettivi che si vogliono conseguire, a condizionare la scelta della seconda e non viceversa. Citando Benvenuti potremmo dire che qui, senz'altro, "l'amministrazione è funzione della funzione". In effetti, non appena riguarda fenomeni non aventi una "modesta dimensione" (ove il rapporto fra i principi di efficacia ed economicità è prestabilito legalmente), l'ente locale si trova sempre innanzi alla scelta di accedere fra tre o quattro percorsi. È notorio e senz'altro esatto riconoscere che la nozione di servizio discende da un complesso di elementi da inquadrarsi nel binomio struttura/attività (Giannini); ma se questa sintesi si applica "facilmente" a quei settori che ammettono gestioni imprenditoriali, e dunque il ricorso al diritto privato, non altrettanto può dirsi per quelli sociali che, per propria natura o scelta assuntiva, la escludono.

La funzionalizzazione di questi ultimi a degli assetti gestionali che sappiano bilanciare le esigenze

dell'economicità alla cura efficace dell'interesse sociale sottostante la loro costituzione rappresenta infatti questioni più complesse, ma per lo più irrisolte; o quanto meno insuscettibili di venire altrettanto "facilmente" ridotte alla sintesi di quel binomio per la buona ragione che qui non è affatto chiaro quali sono i caratteri positivi della "attività".

A meno che non la si voglia ridurre (in termini inaccettabili e che, vedremo, sono poi oggi divenuti inconsistenti) alla sola dimensione contabile. Da questa difficoltà deriva in successione che la valenza funzionale di quel binomio tende a ridursi all'elemento della struttura ed a risolversi nella casualità della scelta del modello organizzativo. Ovvero, a venire amministrativamente apprezzata nei suoi elementi distintivi con riferimento a ciò che offre nel solo versante organizzatorio (l'amministrazione tende cioè a coglierla, rispetto alla gestione assessorile, per ciò che determina sul piano della struttura); ma discende altresì che un'istituzione costituita per dare risposta ad esigenze di natura strutturale comporta indirettamente ammettere che all'interno dell'ente locale sussistono situazioni organizzative patologiche (che non si vogliono risolvere) ovvero rappresentazioni politicamente deboli di quell'interesse pubblico che la costituenda istituzione si incarica di esercitare (e cioè organicamente mal configurati dall'attuale compagine giunta). In entrambi i casi la scelta corrisponde ad un'esigenza sostenibile più da ragioni di opportunità politica che di efficienza amministrativa. Ma poiché muove da questioni organizzative e non di riconfigurazione dell'attività, essa determina - e questo è il punto - l'assenza di quei presupposti di validità che ne devono invece necessariamente sorreggere la costituzione.

#### 4. L'invalidità del modello: le ragioni dell'interpretazione giuridica

Avendo ritenuto che il punto centrale della presente questione riguarda la disciplina dell'attività (in quanto conformativa la soluzione organizzativa rispetto ai compiti assunti, e dunque l'opzione di costituire o meno un'istituzione), occorre individuare con merito propriamente giuridico quali elementi sostengono la rigida affermazione secondo cui la costituzione di fattispecie concrete che non sappiano risaltarne la qualità di essere efficiente ne incrina addirittura la validità. A tal fine soccorre l'interpretazione c.d. sistematica; che accede da un lato a quella letterale e dall'altro a quella storica.

##### 4.1. Nel versante letterale

Non c'è lo spazio per ripercorrere qui il filo di quei passaggi che, a mio avviso, lega in sequenza accettabile la tesi per cui la discrezionalità dell'ente locale nell'individuazione del modello idoneo alla gestione di un dato servizio sociale è invero più ristretta di quanto non dimostri avere accolto l'esperienza concreta. Passaggi che ruotano attorno all'elemento più qualificante dello statuto dell'istituzione: e cioè al fatto di godere di "autonomia gestionale". Basti allora dire che il legislatore, allorché la contempla come organismo sprovvisto di autonoma personalità giuridica e comunque legato alle procedure ad evidenza pubblica (e diversamente dall'azienda), non può essersi riferito al solo dato organizzativo (la previsione di organi dedicati) [1], ma chiama in causa anche e soprattutto - diremmo, preliminarmente - la disciplina della sua attività.

Tanto è vero che al successivo comma 5 dell'art. 23 [l. 142/1990](#) nell'indicare quale contenuto necessario del regolamento la disciplina del suo "ordinamento" vi giustappone l'esigenza di inserirvi anche quella sul suo "funzionamento". La quale, nel rispetto dei principi del diritto pubblico, deve (e non può) essere resa da una specifica disciplina derogatoria rispetto a quella valevole in via indifferenziata per l'amministrazione d'ordine rimasta in capo all'ente locale. In caso contrario non avremmo infatti soddisfatto l'elemento centrale, il proprium costitutivo, dell'autonomia "gestionale". Con altre parole, tale norma non può essere letta con il riduttivo significato di rinviare, con enfasi rafforzativa, alla mera autonomia "organizzativa" (che è altra cosa, ed è comunque regolata dalle norme che dispongono sulla presenza di organi dedicati, quali il CdA ed il presidente); né di ammettere di applicare alle istituzioni, tout court, la disciplina espressa nei regolamenti comunali (da qui la ragione di averla più sopra qualificata "derogatoria"): ma ben coglie i due versanti di quel binomio struttura/attività che la dottrina aveva da tempo individuato.

In conclusione, la soluzione di costituire un'istituzione formalmente e sostanzialmente imperniata sul versante strutturale (ovvero, come recita la legge, "ordinamentale"), e cioè dell'autonomia organizzativa, pur ispirata da indefettibili e serissime considerazioni di qualsivoglia natura, è invalida perché carente di quel presupposto essenziale che ne giustifica l'essere, se possiamo dire, una sovra-struttura rispetto all'ente da cui deriva. Tale connotazione è in effetti ammissibilmente valida nella misura in cui risulta sorretta *anche* da una dedicata disciplina dell'attività. Il che riporta a dire che soluzioni formalmente o sostanzialmente solo strutturali sono invalide perché disconoscono la natura dell'attività che esercitano; e cioè l'efficiente erogazione di un servizio e non l'ordinata regolazione di poteri autoritativi (che corrispondono, come è noto, al rispetto di principi di azione e modelli gestionali che occorre tenere ben distinti l'uno dall'altro) [2].

L'osservare che amministrazioni autorevoli quali il comune di Roma abbiano immaginato di costituire un'istituzione per l'esercizio delle attività del corpo di polizia municipale [3], ovvero quello di Venezia per il complesso dei servizi educativi, ovvero ancora - in campo museale - che quelle di [Bologna](#), o più recentemente di [Torino](#), abbiano licenziato dei regolamenti che non dispongono alcunché sulla disciplina dell'attività (in via derogatoria a quanto valevole per il comune o la provincia in tema di contabilità, contratti, spese economiche, accesso, procedimenti ecc.) [4] supporta la percezione di trovarsi innanzi a situazioni ispirate da casuale particolarismo organizzativo. E quindi ad un sistema amministrativo che, non stabilendo un collegamento diretto fra l'agire e l'essere, tende ad incrinare quel riferimento ad una sfera centrale ed unificante della sistematizzazione dei servizi pubblici locali che l'ordinamento invece tuttora pretende.

A questo punto è chiaro che la questione si misura attorno all'esistenza o meno di un regime pubblicistico dedicato alla disciplina dell'attività di erogazione (giustapposto a quella d'ordine). Regime che noi, dopo l'entrata in vigore dei d. lg. 29/1993 e 77/1995, non riusciamo a scorgere se non per profili così deboli da inficiare la stessa validità del modello; il diritto degli enti locali si è cioè nel tempo evoluto a tal punto da annullare quel margine differenziale che originariamente lo penalizzava rispetto a quanto facoltizzato al modello dell'istituzione, che è invece rimasto per così dire inerte.

Su questa centrale considerazione riconosciamo il limite derivante dall'assenza di quell'indagine, condotta con il metodo della scienza dell'amministrazione, da cui siamo partiti. La nostra lamentazione era peraltro dichiaratamente retorica: non crediamo infatti che detta indagine avrebbe prodotto alcunché di significativo (dal punto di vista dell'emersione di un dedicato regime giuspubblicistico nella gestione dei servizi socio-locali). Diciamo allora che l'ordinamento locale ha sciupato una straordinaria occasione per istituzionalizzare "dal basso", con metodo induttivo e sperimentale, la formazione di quel regime. E ne riferiamo come di un'occasione in quanto il modello dell'istituzione rappresenta l'esempio, raro, di un organismo di cintura fra il diritto pubblico ed il diritto privato, in quanto associa, diversamente da tutti gli altri enti economici, un'azione di produzione condotta con il diritto pubblico, ma ispirata a dei criteri privatistici. Un ibrido o una terza via? [5].

#### *4.2. E nel versante storico*

Alla radicalità di queste conclusioni si potrebbe obiettare la conseguenza di soffocare lo spazio operativo idoneo a salvare la configurabilità del modello nel caso concreto (e la connessa presunzione di operatività delle fattispecie astratte sancite dal legislatore). A questa obiezione soccorre l'interpretazione storica. E cioè, in estrema sintesi, la circostanza di osservare che nel 1990, all'epoca della sua previsione con la l. 142, il legislatore aveva in effetti già tracciato al livello dell'ordinamento degli enti locali (quasi) tutto quanto poi specificherà con progressivo rigore nella prima parte del d.lg 29/1993 e successive modificazioni (sull'organizzazione e la dirigenza) e quindi con il d.lg. 77/1995 (sulla contabilità) e con la [l. 127/1997](#) (sui segretari e sui controlli), ma che lo aveva fatto (specialmente all'art. 51) per così dire senza convinzione.

Orbene, nell'arco temporale compreso fra l'entrata in vigore della l. 142/1990 e la definitiva affermazione del d.lg. 29/1993 - muovendo dalla sicura distinzione funzionale fra le attività d'ordine e quelle di prestazione, tracciata dal [Capo VII \(Servizi\)](#) di quella legge, e cioè, per quanto ci occupa con riguardo alle

istituzioni, dall'esplicita previsione di doverne assicurare l'"autonomia gestionale" - non era in realtà difficile individuare dei percorsi disciplinari dedicati alla loro erogazione. Per chiarire, quell'ordinamento dei primi anni '90 consentiva di disporre, ove previsto a livello regolamentare, che le procedure regolative l'attività di un'istituzione seguissero dei percorsi effettivamente semplificati ed accelerati rispetto a quelli imposti all'attività locale in senso stretto; e quindi tali da garantire la ragionevole garanzia di una sua particolare efficienza.

Con la loro entrata in vigore i margini operativi concessi alla potestà regolamentare locale per svolgere detto snellimento risultano di converso progressivamente sfocati, se non del tutto annullati: sono sfocati presso quelle amministrazioni (per lo più medio-piccole) che non hanno ancora adeguato le proprie norme interne a quelle nuove disposizioni legali, mentre sono annullati presso quelle che vi hanno già atteso. Ne discende che in queste ultime il competente dirigente possiede sicuramente tutti gli strumenti idonei a conferire alla propria attività attuativo-esecutiva degli indirizzi degli organi di governo quella efficacia che nei primi anni '90 gli era attribuita senza "convinzione" (e nei fatti spesso interdetta). E' cioè già lui, direttamente, titolare di quella "autonomia gestionale" che all'epoca poteva essere ottenuta nel solo ambito dell'amministrazione di erogazione (dei servizi).

Specularmente ne deriva che oggi l'operatività di un'istituzione risulta aggravata rispetto a quella possibile tramite gestioni in economia. E ciò per l'evidente motivo che la funzionalità di tale organismo, riflettendosi sull'attività, conosce obbligatoriamente una dimensione organica più complessa di quanto non sia per il dirigente preposto alla cura di un servizio gestito in economia: quest'ultimo opera in rapporto diretto (duale) con la giunta, mentre il direttore dell'istituzione con un rapporto che, direttamente o indirettamente, vede amministrativamente coinvolti nella migliore delle ipotesi almeno tre organi (il sindaco o presidente provinciale, il CdA ed il suo presidente) [6].

La rappresentazione della struttura legale del modello dell'istituzione riflette del resto, oggi, un impianto di governo superato: imporre un CdA, un presidente ed un direttore ad un organismo privo di personalità giuridica, ove si tenga conto del d.lg. 29/1993 e dell'accentramento istituzionale conseguente alla l. 81/1993, tende infatti a spezzare il segno di tali riforme. E costa caro. Se poi si isola l'angolo di osservazione al piano strettamente giuridico, si noterà che questa complessa struttura costa cara ingiustificatamente: ciò in quanto essa assolveva, prima del d.lg. 29/1993, una funzione non tanto e solo di concorso collegiale alla formazione dell'indirizzo all'attività di una data istituzione, quanto piuttosto (o anche) una funzione per così dire tutelare all'esercizio dei compiti del suo direttore (in prospettiva sia di maggiore garanzia sul rispetto degli indirizzi che di "democratica" imputazione della responsabilità politico-amministrativa nell'attuarli).

Quella struttura segue cioè il modello organico "classico" alla direzione delle persone giuridiche, articolato nelle tre figure (dotate di una loro propria soggettività) di un consiglio, un presidente ed un direttore; senza tenere conto del fatto che nella p.a. di oggi, ove si considerino rapporti fra organismi tra loro racchiusi da una medesima personalità (quella dell'ente locale), si agisce invece per il tramite della sola figura dirigenziale [7]. E' infatti noto che con il d.lg. 29/1993 ai dirigenti rivestiti di funzioni direzionali sono attribuiti compiti da esercitare in via esclusiva e la responsabilità di gestire quelle risorse che la giunta, tramite i peg, gli abbiano assegnate all'inizio dell'esercizio per realizzare gli obiettivi formati nella dialettica con il consiglio: compiti e risorse che devono realizzare ed impegnare senza alcuna formale intermediazione di altro soggetto. Ma più ancora, soprattutto, che essi concorrono direttamente alla formazione delle politiche pubbliche.

Ne sovviene che rispetto alle potestà funzionali degli amministratori di nomina politica il direttore di un'istituzione si trova oggi in una condizione di autonomia (organizzatoria e dunque) gestionale più debole di quella propria al collega dirigente. Fermo il fatto che alcuna norma del vigente ordinamento denega all'amministrazione locale di supportarne l'azione con un comitato tecnico-scientifico ovvero di munifici "amici di" (o *similiter*) ecc. non amministratori, pubblici dipendenti o consulenti: i compiti assolti dagli odierni CdA potrebbero cioè ben venire assolti, con adeguato riconoscimento istituzionale ma più ridotta soggettività giuridica, da detti organismi collegiali senza per questo dovere costituire un'istituzione (come del resto già accade non tanto nel caso della gestione corrente dei musei, ma soprattutto per

l'organizzazione dei più importanti "eventi" diretti, mediamente, a valorizzarli: e cioè per le "grandi mostre"). Ecco allora che all'obiezione immaginata in apertura è possibile rispondere che il modello dell'istituzione trova(va) un proprio indefettibile spazio operativo giuridicamente valido nell'ordinamento dei primi anni '90. E che per recuperarlo oggi non basta rifarsi alle medesime considerazioni di sistema che lo animavano allora.

Questa analisi è dichiaratamente astratta, condotta sul filo della fisiologia organizzativa e di azione di un ente locale. Ma forse utile per verificare se costituire oggi, *jure condito*, un'istituzione non cela invero la dimensione di irrisolti nodi patologici tipici all'organizzazione particolare di un dato ente. La qual cosa significherebbe contraddittoriamente insinuarsi nella tradizione di offrire risposte strutturali alla loro emersione ed andare verso una di queste due conseguenze: o detti nodi si risolvono, ed allora l'istituzione perde la sua propria particolare giustificazione funzionale; o non si risolvono e quindi, prima o poi, essi finiranno per influenzare anche l'attività dell'istituzione originariamente costituita per aggirarli, trascinandone l'azione in quelle medesime condizioni di inefficienza.

## 5. L'inefficienza del modello

Abbiamo sinora verificato che il modello dell'istituzione non è stato in grado, dapprima per inerzia degli enti locali e quindi per superiore vincolo legale, di dare contenuto all'elemento dell'attività, connotando differenzialmente dal regime di quegli enti l'efficienza del proprio "funzionamento". E da ciò ne abbiamo tratto i sintomi dell'invalidità. Cercheremo ora di dimostrare che tale modello, ove anche riguardato nel solo versante del suo "ordinamento" organizzativo, impedisce di giungere a migliore conclusione: non è cioè in grado di esprimere quella pretesa efficienza che può supporre. Questo versante di indagine è rilevante perché stabilisce sul piano concreto una relazione giuridica rispetto a ciò che annotavamo più sopra su quello astratto. Se è vero che la legge impone alle istituzioni di "informa(re) la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità" ([art. 23, comma 4](#)), e che tali criteri sono sfuggenti e relativi, non per questo se ne può ammettere l'immisurabilità e la carenza di significazione giuridica. Ove l'esito dell'esercizio gestionale verifichi l'inconsistenza del risultato conseguito alla luce dei "criteri" concretamente adottati, e l'incapacità di reagirvi [8], la categoria dell'efficienza riacquista infatti valore ai fini dell'indagine sulla complessiva validità del modello.

Le seguenti considerazioni non costituiscono quindi un corpo separato rispetto a quelle di cui sopra ma concorrono, nei limiti indicati, ad integrarle in quanto la misura dell'efficienza conseguita rappresenta l'oggetto finalistico della surriferita "autonomia gestionale".

In altro lato, va avvertito che la più seria valutazione sull'efficienza di un dato modello non può prescindere dalla considerazione, invero decisiva, di immaginarlo applicato ad amministrazioni medio-piccole/compatte ovvero medio-grandi/disaggregate (con ciò che ne deriva sotto diversi presupposti ordinamentali, tutti da ben valutare in vista di ogni miglior giudizio). Non essendo possibile scendere in simile dettaglio, le seguenti note per lo più prescindono dalla considerazione del loro assetto organizzativo; non ne verificano, ad esempio, la previsione di mantenere strutture di staff intersettoriali, quali uffici contratti, economato, ragioneria, del personale ecc. ovvero, come spinge il d.lg. 29/1993, di averne affidato i rispettivi compiti all'azione delle loro macro - strutture di produzione diretta, e loro "propri" uffici contratti ecc.

### 5.1. Nella gestione amministrativa

Isolandone i principali profili ed in estrema sintesi, possono quindi considerarsi:

a) *l'autonomia gestionale*: si è già detto che l'elemento determinante le maggiori difficoltà di sistematizzazione del modello dell'istituzione è dato dal d.lg. 29/1993. E ciò per il fatto che il raggio della sua autonomia gestionale "esterna", risalente all'ordinamento del 1990, ha perso larga parte di giustificazione alla luce di quella poi imposta in capo ai dirigenti dotati di funzioni. E che, anzi, la presenza di un CdA in un organismo privo di personalità giuridica, ne incrina la coerenza a quel decreto;

b) *l'autonomia finanziaria e contabile*: vanno qui valutate le conseguenze derivanti dal (pure surveniente) d.lg. 77/1995; nel senso che il raggio della sua autonomia gestionale "interna", affidata alla previsione di disporre di autonomia di bilancio, perde larga parte di giustificazione alla luce di quanto ivi previsto mediante i peg. E che, anzi, il suo assetto pone problemi di consolidamento dei conti locali (art. 14) se si considera che la gestione di servizi sociali rimane fatto tipico di un ente di spesa e non di produzione, quale l'azienda, cui viene invece incomprensibilmente assimilata nel versante finanziario-contabile [9];

c) *la gestione del personale*: nel lato della gestione del personale, al più notorio vincolo discendente dal fatto che l'istituzione non può formalmente dotarsi di una sua propria dotazione organica (essendo sprovvista di personalità giuridica, il suo personale confluisce in quella dell'ente locale da cui deriva), può essere abbinata la considerazione che oggi nemmeno la gestione diretta denega all'amministrazione di proporre alla direzione di un dato ramo di attività un direttore in possesso di professionalità dedicate (o anche le c.d. alte specializzazioni, ex art. 51, comma 5, l. 142/1990), assunto con contratto di diritto privato ed a tempo determinato. Né che sia il modello dell'istituzione a facultizzare di per sé l'assunzione di personale in possesso di profili professionali distinti da quelli contemplati dalle declaratorie del contratto di comparto regioni-enti locali (come nel caso, ad. es., di un restauratore). Il regime è ora in entrambi i casi esattamente lo stesso. Con l'unica differenza, invero non marginale ma di altra categoria, che mediante l'istituzione può forse aggirarsi il limite percentuale quantitativo delle assunzioni dirigenziali esterne stabilito dalla [L. 127/1997](#) (all'art. 6, comma 4). È quindi solo parzialmente vero che mediante la costituzione di un'istituzione si ottiene il fine della specializzazione e della concentrazione dedicata all'esercizio di funzioni e compiti altrimenti arduo in capo a personale chiamato a gestire più attività fra loro "materialmente" e finalisticamente distinte (anche fra ordine e produzione);

d) *i costi di funzionamento*: su di un piano diverso, ma assai stringente va quindi tenuto presente l'elemento dei costi di funzionamento o dei limiti finanziari: ove si vogliano effettivamente assecondare i vigenti obblighi di riduzione della spesa del personale, si può tenere conto che la gestione di un'effettiva autonomia gestionale costa; e, ove se ne voglia essere coerenti sul piano organizzatorio, costa cara con speciale riguardo alla presenza, nel suo organico, di unità deputate all'esercizio delle pratiche contrattuali, contabili e del personale. E cioè di quelle ad evidenza pubblica (viepiù ora, con il nuovo assetto legale e contrattuale, che colpisce con rinforzato vigore l'abuso all'attribuzione di mansioni superiori e riconosce significative indennità di funzione ai quadri). In ogni caso, pur potendosi riservare all'istituzione una certa autonomia, rispetto all'ente locale, nella sottoscrizione dei contratti aziendali o decentrati, è corretto ipotizzare che detti compiti non potranno essere esercitati da personale in possesso di classi contrattuali diverse (e cioè più basse) rispetto a quanto affermato dal nuovo contratto con riguardo a quello in servizio presso gli uffici dell'ente di riferimento;

e) *le spese di investimento*: l'esperienza delle istituzioni già in essere spinge a dire che alla loro costituzione non è poi seguita una minore resistenza a trasferirgli, in bilancio, risorse idonee a provvedere alle spese di investimento. Questo profilo intende richiamare il dato della coerenza istituzionale; e quindi si lega a quelle note che più sotto dedicheremo al profilo dei rapporti politici. Basti allora dire che la decisione di costituire un'istituzione corrisponde alla qualificazione "forte" di un dato servizio pubblico socio-locale; e che ad essa segue la volontà di assumerlo tramite quell'organizzazione dedicata che, garantendo "autonomia gestionale", ne consente la più mirata valorizzazione. Ed in effetti, uno degli elementi sicuramente efficaci del modello sta nel fatto che suo tramite si può tecnicamente ottenere l'obiettivo di raggruppare presso un unico centro di riferimento amministrativo l'azione gestionale altrimenti dispersa presso le restanti, competenti strutture dell'ente. Fatto chiaro ove si voglia pensare, ad es., alle più importanti spese economiche ovvero alle manutenzioni straordinarie. Ma tale prospettiva non è nei fatti perseguita né forse può nemmeno (motivatamente) essere assecondata, in quanto diseconomica, di talché la condizione sostanziale dell'autonomia dell'istituzione tende a non corrispondere a quella formale e comunque più di tanto a differenziarsi rispetto all'ordinario incedere delle politiche locali. In breve, la manutenzione straordinaria o simili interventi sugli immobili museali sono autorizzati quando viene il loro turno sulla base delle priorità finanziarie delle politiche "centrali", esattamente come *ex quo ante*. Ma allora, se si escludono le maggiori spese di investimento e l'autonomia gestionale tende a riguardare gli oggetti della spesa corrente o poco più, ha poi senso prevedere autonomia di bilancio e non



invero di solo peg? Questa annotazione rinvia all'impatto del suo regime alla luce del d.lg. 77/1995; e si estende alle ulteriori ricadute derivanti dall'assenza di un proprio patrimonio (anche senza considerare le gestioni "per conto" previste dal d.lg. 112/1998) e dalla conseguente impossibilità di ricercare autonomamente finanziamenti obbligazionari sul mercato o presso la Cassa DD.PP;

*f) le esigenze della uniformazione:* sulla stessa scia può valutarsi l'esigenza di uniformazione e standardizzazione operativa fra strutture che costituiscono, in realtà, luogo di decentramento e non di autonomia rispetto all'ente da cui derivano. Riprendendo l'accento alle spese economali, si pensi ad es. all'acquisto di strumentario informatico. Ciò va valutato non solo in punto di economicità e rispetto di specifiche professionalità e percorsi operativi (spec. per le gare di appalto), ma anche di quel complessivo consolidamento dei conti e dei sistemi di controllo e analisi ai quali una moderna amministrazione locale non può certo rinunciare;

*g) la strumentalità ad un solo ente:* ove poi si allarghi lo sguardo alle razionalizzazioni ordinamentali previste dalle vigenti riforme ([l. 59/1997](#) e [d.lg. 112/1998](#)), non può non cogliersi quale ulteriore segno di difficoltà il fatto che la configurazione legale di questo organismo ne impone la strumentalità ad un solo ente. E' ben vero che rimane lo strumento convenzionale, ma l'imputazione di ogni atto ad una sola data amministrazione e le nomine formalmente riservate ad un solo sindaco o presidente provinciale ostacolano di molto l'ipotesi di accedervi da parte di un complesso di enti medio-piccoli ovvero da parte di enti metropolitani con adeguato coinvolgimento di quelli di cintura [10]. A questa difficoltà (che è anche politica) segue sul piano tecnico-amministrativo la possibilità di vedere via via consolidarsi un assetto gestionale confuso: malgrado l'*eadem res* oggettuale (ad es. musei), possono cioè sovvenire assetti strutturali profondamente differenziati o comunque sbilanciati: presso i grandi enti, l'avvento di una pluralità di istituzioni, ma non al punto da comprendere tutti i loro musei; presso i piccoli delle due l'una: o istituzioni sostanzialmente ingiustificate (per quanto detto più sopra) o altri modelli. Il ché, sia ben chiaro, non comporta alcun difetto se non fosse per i costi e per l'estrema discrezionalità che ne sorregge la scelta: non sarà infatti agevole motivare le ragioni che determinano, nella grande città, la creazione di un'istituzione per un dato museo (pure più frequentato) e non anche per un altro (meno conosciuto, ma non per questo meno pregevole e degno della massima valorizzazione possibile. Anzi, potrebbe sostenersi il contrario: che occorre dedicarsi più a questi ultimi che non ai primi, in quanto già inseriti in un circuito tale da garantirne quella valorizzazione). Né convince l'ipotesi di accedere ad una sorta di istituzione holding, che nei fatti risulterebbe assimilata ad una gestione in economia (anche senza pensare alle difficoltà tecnico-contabili sull'andamento delle separate gestioni dei suoi "rami di attività", dovendo amministrare più musei e pure se affiancato da un CdA, il suo direttore finirebbe per assumere un ruolo del tutto simile a quello del dirigente) nonché politicamente inaccettabile all'assessore alla cultura (che infatti perderebbe in un sol colpo la capacità di incidere non più sulle politiche di un dato museo, ma su tutti quelli della città che concorre ad amministrare);

*h) l'effetto moltiplicatore:* alle menzionate esigenze di razionalizzazione ordinamentale si oppone altresì l'effetto moltiplicatore. Ogni impostazione strategica della disciplina giuridica di un dato fenomeno deve fare i conti con il complessivo contesto entro cui la si vuole calare, e suo tramite dirigerlo. Orbene, senza soffermarsi su altri profili maggiori (di sistema) e minori (le ragioni che hanno via via accompagnato le esperienze sin qui condotte), v'è da chiedersi se il contesto non sia qui troppo frammentato per l'utilizzo del presente modello. Ne intravedo la proliferazione e un giorno, ripercorrendo al livello locale la storia della nostra amministrazione, la possibile conseguenza politica e amministrativa di farne tabula rasa. Già in una città medio-grande i musei non sono pochi né esauriscono il novero delle strutture dedicate alla gestione (pur stabile) di servizi socio-culturali. Malgrado si vada ovunque, e per la generalità dei servizi, verso assetti di concentrazione organizzativa (si pensi alle aziende o società che gestiscono servizi ambientali), non si comprende perché la domanda di tale modello non dovrebbe nel tempo venire emulativamente avanzata anche da parte degli altri musei e delle altre strutture analogamente chiamate a gestire servizi socio-culturali (ad es. biblioteche e archivi, ma anche siti archeologici) che ne fossero escluse in un primo tempo. Ma tale circostanza determinerebbe, nel lungo periodo, condizioni probabilmente insostenibili (se politicamente ed amministrativamente coerenti) ovvero sostanzialmente ingiustificate (in quanto di facciata, talora anche per superare i limiti legali dei posti assessorili e di organico dirigenziale). Più in generale, ci si potrebbe allora chiedere, con tutte queste etero-strutture, e

non si pensa alle sole istituzioni né ai servizi culturali, cosa mai non tanto gestirebbe ma effettivamente regolerebbe il sindaco o presidente provinciale del terzo millennio?

Come abbiamo insistito ed ove li si riconosca plausibili, a questi interrogativi daremmo la risposta di agire piuttosto sulla disciplina dell'attività; anche richiedendo al legislatore di modificarla per quanto oggi si riveli incapace di assicurare efficienza, ma in ogni caso rovesciando i termini di quel rapporto che ancora oggi ci sembra di vedere prevalente: modellando le strutture sulla base dell'attività facoltizzata e non viceversa.

## 5.2. E nell'indirizzo politico

Questo profilo si lega alle considerazioni appena svolte ove lo si inquadri nel contesto di una riflessione che tenga conto di quei fattori specifici alla dimensione delle diverse tipologie di servizio sociale non imprenditoriale gestibili tramite istituzione; e cioè ad una riflessione sulla coerenza di ammettere soluzioni di outsourcing locale nella conduzione delle politiche sociali. Riflessione che è evidentemente impossibile anche solo introdurre, salvo nel richiamare che essa, sullo sfondo, implica dirigersi verso l'unitarietà o la frammentazione delle politiche pubbliche locali.

a) *l'integrazione delle politiche*: pur guardando al solo settore museale dovrebbe tenersi conto degli effetti di segmentazione gestionale (ed in realtà non solo, visti gli attuali insoddisfacenti meccanismi di relazione giunta-consiglio) che la costituzione di un'istituzione dispiega nelle politiche culturali, quando per lo più se ne invoca la loro migliore integrazione;

b) *il ruolo del CdA*: quanto sopra conduce a chiedere se possa qualificarsi gestionale (*rectius*, "esercizio") ciò che viene affidato ad un CdA (e non ad un comitato tecnico, di "amici di" o *similiter*); in breve, crediamo che un CdA, per sua natura, non possa limitarsi alla sola gestione, ma debba concorrere a formare le politiche pubbliche sia in fase ascendente (mediante proposte di piano e programma alla giunta) che discendente (ingerendosi nell'attuazione gestionale di quelle approvate): costituisce cioè un elemento di governo e non di gestione [11]. Si può dunque immaginare qualche problema allorché, per analoghe strutture museali tutte gestite tramite istituzione - a finanza derivata al 98% se si considera la spesa del personale e degli interventi edilizi - il sindaco di una grande città, probabilmente in difficoltà finanziarie, dovrà tenere le fila di quattro o cinque CdA; ne potrà valorizzare la progettualità o sarà costretto ad annullarne il ruolo sostanziale? La risposta a questa domanda deve tenere conto della qualità propria del singolo CdA rispetto alla struttura che amministra: e cioè del fatto se questi asseconda un riconoscimento istituzionale a chi garantisce l'autonomo reperimento di risorse terze, o non piuttosto altri pur pregevoli interessi. Va cioè valutata caso per caso. Non v'è dubbio, ove adeguatamente supportata nelle relazioni esterne, che la scelta dell'istituzione predispone la solidarietà (o generosità) del privato meglio di quanto non riescano gestioni in economia in nome della loro presunta confusione dell'attività e dei conti con la restante azione dell'ente. L'istituzione tende cioè ad assicurare quella depoliticizzazione che sta spesso alla base di quella solidarietà o generosità. Se ciò è non solo facilmente credibile, ma altresì dimostrato in almeno un caso concreto, è altresì vero che muove da una percezione del governo locale del tutto ingenerosa ed anche tecnicamente sommaria (posto che simili contribuzioni, più o meno vincolate non spetta all'ente decidere, sono sempre avvenute e continuano ad avvenire anche prescindendo dal modello dell'istituzione). Anche qui, cioè, non crediamo le favorisca tanto il modello organizzativo quanto piuttosto l'attività che ne ha storicamente connotato il ruolo in una data società locale;

c) *il ruolo assessorile*: ne discende, in ogni caso, la sottoesposizione del ruolo istituzionale assessorile, cui viene per di più contrapposta la formazione di un polo alternativo e, se possibile, più prestigioso e "credibile"; con la possibile conseguenza di determinare, prima o poi, conflitti interni: il CdA non è coinvolto nella complessiva responsabilità politico-amministrativa della giunta, di cui possiede consapevolezza e adeguata misura, rispetto ai restanti interessi in gioco, solo l'assessore. Che è però istituzionalmente escluso dalla gestione dell'istituzione (non può far parte del suo CdA). Detta latente conflittualità, e soprattutto presso governi di coalizione, può prima o poi suscitare problemi politici tali da imporre al loro vertice l'ingrato compito di dovere alternativamente optare fra la valorizzazione del

"proprio" assessore o dell'analogamente "proprio" CdA;

d) *le potestà sindacali*: una riflessione di eguale natura, ma meno netta, riguarda anche le potestà di complessiva sovrintendenza dell'ente riservate al suo sindaco o presidente: occorre considerare se il nostro modello non finisca per incrinare anche l'assetto di tali maggiori e rinnovate prerogative. Può ammettersi che nel 1990, e sino all'entrata in vigore della l. 81/1993, esso soddisfaceva indirettamente l'esigenza di comprimere il raggio delle esternalità decisorie dell'assessore (a quell'epoca, del resto, erano sì ammessi assessori "laici", ma nei soli limiti statutari); alla nomina dei componenti il suo CdA provvedeva infatti il consiglio, residuando al sindaco o presidente della provincia un potere suppletivo nel solo caso della sua perdurante inerzia. Ebbene, visto che questi rapporti si sono nel frattempo ribaltati, ci si può chiedere se questo modello vi corrisponda tuttora con coerenza. Per un lato è vero che è ora il sindaco a nominare i componenti del CdA; ma non per questo siamo certi che tale prerogativa possa dirsi sufficiente a soddisfare quella coerenza laddove si noti che oggi è stato soprattutto oscurato il ruolo (amministrativo) esterno dell'assessore. E che, cioè, accanto ai consueti organi collegiali, hanno ora titolo ad assumere detto ruolo solo il sindaco ed i dirigenti o, meglio, il personale rivestito di funzioni direzionali. Nel caso dell'istituzione le linee di questo nuovo assetto vengono incrinare dal fatto che in essa il CdA ed il suo presidente si trovano di converso a mantenere talune di quelle potestà decisionali (e non solo di indirizzo, ma autorizzatorie) che oggi sono assolutamente interdette anche all'assessore (ed alla giunta). Riemerge così tramite l'istituzione, che pure non possiede autonoma personalità giuridica, un assetto ormai abbandonato. Ci sembra dunque anche qui trovare il segno di un modello superato, ovvero plausibile solo di fronte all'esigenza di presidiare rapporti politicamente ed organizzativamente "deboli" o mal rappresentati nella vigente compagine giuntalesca. Ed aggiungiamo che la regolazione di un assetto di funzionamento del CdA volto ad oscurargli competenza autorizzatoria all'attività si rivelerebbe, come accennato, illogica con riguardo alla natura propria di quell'organo; e conforterebbe le ragioni di chi volesse chiedere perché non limitarsi ad un assetto costruito attorno ad un dirigente ed un comitato tecnico, di "amici di" o *similiter*. In breve, nemmeno limitando la ricerca di coerenza alla disciplina (organizzatoria e funzionale) recata dalla sola l. 142/1990 (e non anche dei d.lg. 29/1993 e 77/1995), intravediamo una via di uscita a quella conclusione. Che non attiene certo ad una più o meno sterile esigenza di sistematicità, ma finisce per involgere la dimensione dei rapporti politico-amministrativi intralocali (e la chiarezza sulla imputazione delle responsabilità gestionali e politiche, specialmente nella formazione della proposta di bilancio).

## 6. Conclusioni

Il dato dal quale siamo partiti - e cioè l'incapacità degli enti locali di cogliere autonomamente quelle aperture in fatto di attività che consentiva nei primi anni '90 la modellistica dei servizi pubblici socio-locali tracciata dalla l. 142/1990 - rende dubbio immaginare che ad esso, ora, si riesca a reagire con soluzioni localistiche accettabili. Ciò malgrado l'ordinamento non sembra tenerne conto (se non talora abbassando la soglia della tutela della legalità). Occorre allora chiedersi se in quel settore la ritenuta perdita di centralità del valore giuridico della disciplina dell'attività corrisponde ad un fatto per così dire casuale ovvero invece a consapevoli soluzioni ordinamentali.

A questa domanda corrisponde l'esigenza di riconoscere che il corrente progetto di federalismo non si traduce in un mero fatto organizzativo, e che al pluralismo istituzionale (concernente le strutture, da cui deriva) corrisponde un più o meno perfetto parallelo pluralismo della disciplina dell'attività. Tale prospettiva, da indagarsi materia per materia, non ci appare certa (nel senso che ad essa lo Stato tende a contrapporre una più incisiva riserva nella definizione di standard e parametri, piani e progetti ecc. che, quanto meno in quella dei servizi sociali tracciata dal d.lg. 112/1998, attenua di molto la sostanza di quel parallelismo: cfr. art. 129).

In ogni caso - affinché la scelta di riformare la p.a. rinunciando ad agire verticalmente, per singole materie, risolva quell'incapacità locale (connessa all'assenza di una disciplina dell'attività di erogazione che vada oltre la mera ripresa dei termini di "efficacia ecc." ovvero la riserva nella definizione di standard

ecc.) e non produca piuttosto l'effetto, agli estremi, di risultare sostanzialmente inevasa o tale da incrinare la complessiva tenuta dell'ordinamento giuridico - si potrebbe riconsiderare ancora più a fondo la lettura secondo cui il principio del buon andamento si risolve in un fatto organizzativo, e cioè nell'esigenza di approntare strutture capaci di assecondarlo: quella lettura risale all'esigenza orlandiana di presidiare un ordinamento ancora malfermo e si è nel tempo dimostrata insufficiente proprio nello strumento diretto a garantirla (i controlli). E' del resto noto che è l'azione, in quanto dinamica, a determinare efficacia mentre la struttura, statica ed assuefante, provoca conservazione.

Gli enti locali hanno già sufficientemente dimostrato di essere (non direi tanto più forti, e cioè conservativi, quanto piuttosto) più deboli rispetto ad ogni loro aggiornata finalizzazione di ruolo. Si può allora fino in fondo provare a ripartire all'incontrario (dall'efficienza, che è poi la prospettiva della sussidiarietà della l. 59/1997, e non invece dalla struttura), senza per questo "schiacciare" quelli medio-piccoli dal rispetto di standard, e cioè di disponibilità di risorse finanziarie, per loro insopportabili: non è del resto certo che l'aspettativa di un'aggiornata relazione di cittadinanza sia insuscettibile di variare, anche qualitativamente, fra l'utente della grande città e del medio paese, così privando quest'ultimo, dal centro, di quanto poco però vicino gli era proprio. Vedremo cioè se e sulla base di quali sintesi differenziale tali standard saranno effettivamente minimi e limitati a servizi essenziali o non invece un formidabile, ma oscuro strumento di governo.

Tale processo va comunque normativamente sussidiato anche nel settore dei servizi sociali, in quanto la autonoma variabilità dei vincoli di scopo che ne connotano l'erogazione ad una data collettività locale (la funzione) rende inefficaci, se non ammessi a gestioni imprenditoriali, le regole dell'attività di diritto privato e, se ne sono viceversa ammessi, quelle del diritto pubblico di regolazione o ordine. Ed è proprio l'assenza di questo sussidio a renderli instabili in quanto affidati a delle soluzioni gestorie occasionali, nella credenza che il momento della struttura possa soccorrere le carenze di quello dell'attività. Con ciò determinando in sequenza la spinta ad un eccesso di esternalizzazioni (che per lo più vincola la spesa disponibile e storicizza lo stato del bisogno che intendono affrontare) e la conseguenza di incrinare la legittimazione dell'ente locale in quanto esse, che non riesce a dirigere e misurare se non strutturalmente, lo riallontanano dal cittadino.

## 7. Con riguardo alle gestioni museali

Per questi motivi, pur nella condivisione dell'obiettivo che la sorregge, non aderiamo alla posizione di chi auspica l'avvento di nuove strutture istituzionali (e cioè spec. la fondazione, anche mediante l'aggregazione di più soggetti pubblici: cfr. [Bobbio](#), al n. 1 di questa rivista).

Con l'occhio non troppo vicino alla sola dimensione museale e nella certezza che il giurista non possa identificare soluzioni né proporre strumenti analitici in via esclusiva, non sembra imprudente esprimere quella valutazione considerando che a tale prospettiva vediamo corrispondere nel breve tempo la costituzione di centinaia di nuovi enti ed altresì la rottura dell'assetto dei modelli di servizio della l. 142/1990 (in quanto la loro strumentalità tenderebbe progressivamente a risolversi, e più ancora se derivanti da una pluralità di enti, in una effettiva autodeterminazione). Prospettiva per di più positivista, nel senso che prescinde dalle origini del contesto che probabilmente la muove: ad un'azione (che non piace) si oppone una reazione del tutto simile, parimenti strutturale e generativa un intollerabile *esprit de corp* ove si tenga conto che la spesa disponibile degli enti locali fatica a raggiungere il dieci per cento del loro bilancio. In breve, si risolverebbe nel recupero di quelle concezioni oggettive e verticali che rispettivamente le leggi 142/1990 e 59/1997 vogliono superate.

All'ulteriore frammentazione del sistema sarebbe inoltre proprio questa prospettiva, più di altre, sul piano del sottostante interesse pubblico (alla tutela e valorizzazione), a determinare l'effetto dello "scenario rivendicativo"; nel senso che prima ancora della veste istituzionale è l'affermazione di una differenziata disciplina della attività diretta ad evidenziarlo a rimarcare l'avvento di musei di serie A e di serie B (una disciplina per quelli statali, una per le istituzioni, una per le fondazioni ecc. e paralleli distinti canali di finanziamento). Ma anche, altrettanto ingiustificatamente, a vedere correre i musei entro dei "campionati"

separati da quelli che rimarrebbero poi riservati alle biblioteche, agli archivi ed a tutti gli altri servizi pubblici locali socio-culturali e non.

Il vigente ordinamento del resto già conosce diversi istituti adeguati a soddisfare quella prospettiva di istituzionalizzazione plurisoggettiva pubblica (dalla convenzione al consorzio), mentre non convincono quelli misti pubblico-privati diversi dalla società per azioni; al punto che non può più dirsi sussistere, come in passato, uno scarto fra la legittimazione degli interventi e la rigidità dei modelli per gestirli [12].

Allora, come si diceva, credo possa essere più il regime dell'attività che non quello dell'ordinamento organizzativo a connotare la più o meno alta qualificazione di un interesse. Si può dunque lasciare agli enti locali la discrezionalità di scegliere il modello strutturale adeguato al caso concreto nell'ambito di quelli che gli sono già oggi offerti, se possibile rendendoli più flessibili di quanto talora non siano ma curando in ogni caso di razionalizzare la disciplina della loro attività entro quei binari essenziali che si riterranno adeguati.

Questo indirizzo consentirebbe non solo di vedere recuperato anche il modello dell'istituzione, ma di affrontare organicamente la conseguenza di dovere poi sussidiare quel nuovo scenario ordinamentale con dei costi di progressivo sostegno (il morbo di *Baumol*) probabilmente insostenibili sia finanziariamente che politicamente, nel senso che soluzioni strutturali calate dall'alto non offrono una preliminare risposta alla domanda se il finanziamento pubblico all'arte sia o meno approvato dalla maggioranza locale [13]. Lo scenario cooperativo auspicato dagli Autori che sostengono quella posizione potrebbe allora essere parimenti raggiunto dall'uniformità della disciplina della attività dei diversi attori che lo compongono (fra cui siede anche lo Stato, e non è detto che essa possa venire configurata affinché questi, su più di un versante, assuma invero un ruolo facilitatore l'esercizio di potestà gestorie anche solo interamente locali [14]. Ai fini della sua progressiva affermazione si potrebbero cioè innanzitutto superare logiche di contrapposizione istituzionale arroccate sull'elemento del diverso linguaggio operativo: quello scenario diverrebbe allora non più solo "cooperativo" (così evocando, quanto meno nel linguaggio giuridico, condizioni di separatezza) quanto piuttosto "integrativo".

---

## Note

[1] Conclamando un principio - l'ente regola ed i modelli del Capo VII erogano - valido ma, riteniamo, non sino all'estrema conseguenza di sacrificare quello di efficacia. Dunque, più che sul mero riscontro strutturale la validità di quella separatezza funzionale va ricercata sul distinto regime dell'attività che impronta da un lato la regolazione e dall'altro l'erogazione. Limitarsi ad affermare quel principio senza verificarne le ricadute sull'attività lo svuota di contenuto, in quanto tende a ridurre la dimensione del rapporto fra l'ente e l'istituzione ad un fatto di indirizzo e controllo. Quando invero qui è in gioco l'efficacia nel saper "realizzare fini sociali" e "promuovere lo sviluppo ... della comunità". Come si dirà, va poi considerato che la ratio di tale principio si è attenuata con la definitiva affermazione della separatezza delle funzioni fra organi politici e professionali sancita dal d.lg. 29/1993; che pure non era estraneo già alla l. 142/1990.

[2] Sul punto, che altrimenti porterebbe lontano, si rinvia per tutti a M. Cammelli, *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1992, spec. 27 ss.

[3] E non solo immaginare perché il comune di Roma vi ha poi dato corso, salvo subire la definitiva sanzione dell'annullamento giurisdizionale (ex cons. st., sez. V, n. 1261/98, tuttora non pubblicata).

[4] In queste ultime quattro (Cineteca, Galleria d'arte moderna e Museo della civiltà contadina per il comune e la provincia di Bologna, Museo e Galleria d'arte moderna e contemporanea per Torino), i sottostanti regolamenti eseguono infatti un esplicito rinvio a quelli generali comunali e provinciali, dedicando il resto della loro attenzione ai soli profili "ordinamentali", con una ripresa delle competenze proprie dei dirigenti rivestiti di funzioni direzionali in capo al loro direttore idonea a salvaguardare la compresenza di un CdA e di un presidente ecc.: mancano cioè del tutto di quella parte disciplinare relativa al loro "funzionamento" - più o meno significativa qui non interessa indagare (in quanto stiamo ragionando in punto di mera validità) - idonea a giustificare la presunzione di maggiore efficienza ivi ricondotta a questo modello di amministrazione e la conseguente aspettativa di risultato. In estrema sintesi, a fianco della migliore progettualità derivante dall'introduzione di un CdA, ci chiediamo quale migliore risultato potrà attendersi rispetto al passato se l'attività volta ad attuarla viene poi ricondotta alle sue medesime regole? Delle due l'una: o nei fatti si opera derogando quei regolamenti generali, e dunque si cade

nell'illegittimità, o si ammette per principio che l'efficienza di queste istituzioni è almeno pari a quella delle restanti strutture "centrali" (la qual cosa presta il fianco a quelle perplessità sul modello, in punto di rispetto dei generalissimi principi di economicità ed efficacia delle politiche locali, di cui stiamo parlando).

[5] In ogni caso, per soddisfare altri interessi, forse non estranei alla scarsa emersione del nostro modello, l'ordinamento sembra ora piuttosto puntare sulle Onlus.

[6] In realtà, ne possiede di più in quanto, come si accennerà in seguito, permane anche - in termini più o meno visibili - l'ulteriore rapporto con quegli organismi deputati ad assicurare il complessivo coordinamento delle attività locali (e cioè con la giunta, la direzione generale e l'assessorato di riferimento). Nonché ovviamente con il consiglio, che qui e più sotto non consideriamo in quanto le sue competenze costituiscono una costante - che in una rapida prospettiva di indagine può dirsi - invariata in entrambi i due modelli; ma ciò, avvertiamo, non è poi del tutto vero. Sul suo ruolo, meno sottoesposto di quanto forse si pensava, si veda

[7] L'affermazione, ovviamente, non è esatta in quanto manca di considerare le potestà e riserve e residuali degli organi politici: ma ci stiamo riferendo a fatti gestionali.

[8] A tale conseguenza giunge anche M. Cammelli, *op. cit.*, 26 e 41 allorquando, riferendosi al complesso dei modelli di servizio della l. 142/1990, ne riconosce quale tratto giuridicamente significativa la "precarietà istituzionale" sottostante la "necessità di una periodica verifica del permanere delle ragioni che ne hanno giustificato l'assunzione". Il nostro contributo a questa tesi sta dunque nel cercare di darne un contenuto relazionale dinamico: nel senso di ancorare quella verifica non solo, o tanto, all'attuale permanenza delle storiche ragioni assuntive il servizio (il c.d. vincolo di scopo), ma altresì all'attuale dimostrazione di averlo conseguito con più efficienza di quanto, secondo gli esiti del controllo interno, avrebbe potuto in passato o potrebbe in futuro la sua gestione in economia o con altri modelli.

[9] Cfr. d.m. tesoro 26 aprile 1995, recante "Determinazione dello schema tipo di bilancio di esercizio delle aziende dipendenti dagli enti territoriali", ove si dispone che quello schema (riferito alle aziende, e cioè ad enti di produzione) si applichi anche alle istituzioni.

[10] Soluzione ricercata dall'art. 7, reg. ist. di Torino *cit.*, che lascia peraltro perplessi.

[11] Non riteniamo, in ogni caso, possa vedersi limitata ad assicurare che l'azione del direttore rispetti gli indirizzi dati dalla "proprietà". Contra, [D. Jalla](#), in *Aedon*, 1/1998. Di questa difficoltà riflette in fondo anche il reg. dell'istituzione torinese laddove stabilisce che il CdA debba essere formato da (soli) tre membri.

[12] Malgrado tutte le riforme approvate o attualmente in discussione della l. 142/1990 successive alla l. 81/1993, con una progressiva dovizia regolativa, conducano invero in senso opposto (disconoscendone la qualità di essere prima di tutto legge di principi).

[13] Di cui ad AA.VV., *Stato e mercato nel settore culturale*, Quaderno Formez n. 19, 1993, spec. 197 ss. E, in più ampia ma calzante prospettiva, il noto lavoro di J.M. Buchanan e R. E. Wagner, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, trad. it. Roma, 1997.

[14] Cfr. [M. Ainis](#), in *Aedon*, 1/1998.