

Dante Cosi

Enti pubblici

Organismi pubblici in forma privata,
enti privati di rilievo pubblico



Copyright © MMIX
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-2680-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2009

Indice

7 Capitolo I *Enti pubblici*

1.1. Vicende dell'amministrazione per enti, 10 – 1.1.1. Gli enti pubblici nello Stato unitario, 10 – 1.1.2. Gli enti pubblici nell'età giolittiana, 11 – 1.1.3. Gli enti pubblici nel periodo fascista, 12 – 1.1.4. Gli enti pubblici nella Ricostruzione, 13 – 1.1.5. Gli enti pubblici secondo la Costituzione del 1948, 14 – 1.1.6. La liquidazione degli enti pubblici "inutili" e l'articolazione del controllo della Corte dei Conti (legge 14 dicembre 1956 n. 1404 e legge 21 marzo 1958 n. 259), 15 – 1.1.7. Gli enti pubblici del parastato (legge 20 marzo 1975 n. 70), 17 – 1.1.8. Il trasferimento alle regioni e ai comuni di funzioni amministrative degli enti pubblici (d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616), 19 – 1.1.9. Gli enti pubblici mutualistici sostituiti dalle USL, territoriali e regionalizzate (legge 17 agosto 1974 n. 386), 21 – 1.1.10. Gli interventi di uniformizzazione e di controllo finanziario degli enti pubblici non economici, 23 – 1.1.11. La ricognizione dell'originario carattere privatistico degli enti pubblici locali di assistenza (Ipab), disposta dalla giurisprudenza costituzionale, 27 – 1.1.12. La trasformazione degli enti pubblici creditizi in società per azioni (legge 30 luglio 1990 n. 218), 28 – 1.1.13. Affermazione delle "autorità indipendenti", 30 – 1.1.14. La privatizzazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali e di enti economici, 32 – 1.1.15. Il riordino degli enti pubblici previdenziali, con alcune privatizzazioni (d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, e d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509), 33 – 1.1.16. Le depubblicizzazioni degli enti delle attività culturali e dello spettacolo, 35 – 1.1.17. La "progressiva" (prevista) estensione della personalità giuridica pubblica alle istituzioni scolastiche statali (L. 15 marzo 1997 n. 59), 36 – 1.1.18. Riforma della disciplina codicistica sul riconoscimento delle persone giuridiche (d.p.r. 10 febbraio 2000 n. 361) e statuizione del principio di sussidiarietà orizzontale, 37 – 1.1.19. Le IPAB verso la trasformazione in Aziende dei Servizi alla Persona (enti pubblici) ovvero, alternativamente, in associazioni o fondazioni di diritto privato (d.lgs. 4 maggio 2001 n. 207), 39 – 1.1.20. Facoltà di trasformazione in fondazioni da parte delle università, 43 – 1.1.21. Riassetto del sistema finanziario e patrimoniale satellite del Ministero dell'economia, 44 – 1.1.22. Gli "enti pubblici" nelle riforme legislative e costituzionali delle pubbliche amministrazioni (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3), 45 – 1.2. Nuovi confini dell'amministrazione per enti, 47 – 1.3. Disciplina comune degli enti pubblici, 51 – 1.4. Modelli organizzatori degli enti pubblici, 53 – 1.5. Grandi categorie normative di enti pubblici, 55 – 1.6. Tipologia strutturale degli enti pubbli-

ci, 58 – 1.7. Incidenza di gruppi sociali e categorie professionali negli organi di gestione di enti pubblici, 65 – APPENDICE: *Amministrazioni autonome o indipendenti*, 68 – 1.8. Amministrazioni autonome governative, 69 – 1.8.1. Aziende e amministrazioni autonome statali, 69 – 1.8.2. Agenzie, 71 – 1.8.3. Altri organi statali autonomi, 72 – 1.9. Amministrazioni autonome non governative, 74 – 1.9.1. Autorità amministrative indipendenti, 74 – 1.9.2. Amministrazioni degli organi costituzionali, 78

81 **Capitolo II** *Organismi pubblici in forma privata*

2.1. Organismi pubblici senza scopo di lucro, in veste di enti privati, 83 – 2.1.1. Meccanismi di “depubblicizzazione”, 83 – 2.1.2. Organismi pubblici in forma privata, del settore dell’assistenza e della previdenza, 84 – 2.1.3. Organismi pubblici in forma privata, del settore dei beni e delle attività culturali, 89 – 2.1.4. Organismi pubblici in forma privata, del settore dell’istruzione e della cultura, 93 – 2.1.5. Fondazioni d’origine bancaria, 95 – 2.1.6. La (diversa e settoriale) nozione di “organismi di diritto pubblico” nell’ordinamento comunitario, 99 – 2.2. Organismi pubblici imprenditoriali, 101 – 2.2.1. Settore pubblico dell’economia, Costituzione economica e ordinamento comunitario, 101 – 2.2.2. Le privatizzazioni degli enti pubblici economici e degli enti di gestione delle partecipazioni statali aprono la strada all’espansione del modello dell’organismo pubblico in forma di società per azioni, 105 – 2.2.3. Gli organismi pubblici in forma di società per azioni, 110 – 2.2.4. Le società per azioni dello Stato, 113 – 2.2.5. Le privatizzazioni dei servizi pubblici locali introducono, a livello municipale e intercomunale, l’organismo pubblico in forma di società per azioni, 124

129 **Capitolo III** *Enti privati di rilievo pubblico*

3.1. Le istituzioni di carattere privato (fondazioni e associazioni) nella disciplina del codice civile, in parte sopravanzata da interventi legislativi settoriali, 131 – 3.2. Caratteristiche degli enti privati di rilievo pubblico, 140 – 3.3. Articolazione degli enti privati di rilievo pubblico, operanti nei settori socio assistenziali, 142 – 3.4. Le istituzioni culturali private, 150 – 3.5. Le ONLUS, 152

155 *Bibliografia*

Capitolo I

Enti pubblici

Gli enti pubblici, visti di per sé, prescindendo dalle qualificazioni giuridiche, possono essere considerati: come *distaccamenti* separati della compagine burocratica statale (da cui hanno avuto origine o a cui siano stati successivamente aggregati); e come *organizzazioni collettive* connotate dallo svolgimento di compiti specializzati rispetto a quelli correnti nell'apparato burocratico principale. Le organizzazioni-enti pubblici portano i segni distintivi dello Stato, o dell'ente comunitario regionale cui afferiscono e sotto la cui supremazia restano ricompresi anche quando, nelle modalità d'azione (non autoritative), si confondono con le comuni organizzazioni (imprenditoriali e non) della società civile.

A questa prospettazione sociologica viene, però, non senza effetti pratici, a sovrapporsi e combinarsi l'elemento sovrastrutturale *giuridico*, rappresentato dalla qualificazione formalmente "pubblica" della personalità giuridica degli enti (per l'appunto) "pubblici", contrapposta alla personalità giuridica "privata" dei contrapposti enti morali "riconosciuti" (oggi solo "registrati") dallo Stato nonché delle società commerciali, liberamente operanti nella produzione e negli scambi. Lo schema simbolico e astratto della "personalità giuridica" — pubblico-sacrale o privato-comune — ha, per lungo tempo, doppiato la sostanziale differenziazione tra organismi che sono "dentro" il cerchio del potere politico e organismi (molteplici) che sono al di fuori della tavola rotonda dei poteri e delle funzioni pubbliche.

Degli enti pubblici non può, neanche, essere adottata una ricostruzione *para-naturalistica*: non c'è uno Stato casa-madre da cui, per

gemmazione, derivino gli enti pubblici, quando non siano riconosciuti *ex post*. Gli enti “pubblici”, originariamente tali o successivamente adottati, sono qualcosa di diverso e minore (oltreché di separato) dall’ente massimo (Stato) e dalla burocrazia ministeriale; sono qualcosa di intrinsecamente “multiforme” e complesso, dedicato allo svolgimento di funzioni assai differenziate e articolate.

Probabilmente l’elemento della connessione *economica* degli enti pubblici con la dote demaniale ricevuta e con la contribuzione finanziaria pubblica fruita — del resto messa in evidenza dalla giurisprudenza costituzionale per far prevalere la “sostanza” pubblica sulla “forma” eventualmente divenuta privatistica — rappresenta una chiave di qualificazione assai più pregnante, anche se insufficiente per taluni casi limite.

In realtà il sistema dell’amministrazione per enti non può essere letto, una volta per tutte, avuto riguardo soltanto al tipo di rapporto con lo Stato (rapporto di “investitura” o rapporto di dipendenza economica), in quanto si deve, ed è ovvio, tener conto sia di come lo Stato (che ha istituito o riconosciuto un dato ente) è, in seguito, cambiato (od articolato); sia di come, soprattutto, il *contesto* delle altre organizzazioni sociali (e il loro ruolo), risulta, del pari mutato.

L’analisi della legislazione positiva e la ricerca ed enucleazione di definizioni generali e di classificazioni interne all’insieme degli enti pubblici deve, quindi, essere soprattutto *diacronica*, per contestualizzare il fenomeno nelle vicende politico-amministrative dello Stato e per tarare le categorie concettuali sulle trasformazioni avvenute e in atto.

Si spiega, allora, come alla fase *espansiva* dello Stato, che costruisce e potenzia una propria *cintura* funzionale di apparati separati, corrispondano *caratteri* tra loro concorrenti:

- ruolo preminente dello Stato centrale (sino a forme estreme di nazionalismo autarchico);
- disseminazione di enti pubblici a modello organizzatorio fortemente differenziato rispetto a quello uniforme e compatto della burocrazia ministeriale;
- concentrazione verticale, negli enti pubblici economici, sia delle attività di impresa sia delle funzioni di regolazione del corrispondente settore economico;

- compressione delle forme organizzative esponenziali degli gruppi sociali (“concessione” della personalità giuridica privata, non commerciale, previo controllo amministrativo dell’utilità sociale dei fini); ed ancora, possibile trasformazione di gruppi sociali in enti pubblici associativi o ammissione di loro rappresentanti in enti pubblici di tutela di interessi di categoria.

A tale fase espansiva — contrassegnata da uno Stato contornato da una galassia di apparati, da uno Stato che si fa imprenditore e da uno Stato che tende ad includere in sé le formazioni sociali — succede (o meglio ricorre) una fase di restringimento (Stato centrale minimale, con disarticolazione territoriale del potere politico e con valorizzazione della funzione di “sussidiarietà” dei corpi sociali intermedi).

L’*amministrazione per enti pubblici* di questa fase risulta, assieme allo Stato centrale, *recessiva*:

- perché molte funzioni, già degli enti pubblici, sono trasferite agli enti comunitari (Regioni, Province, Comuni);
- perché l’ordinamento comunitario europeo afferma il valore della “concorrenza” e del “mercato”, ed assume con disfavore l’intervento diretto dello Stato nell’economia;
- perché le funzioni di regolazione del mercato e dei suoi settori sono affidate ad Autorità amministrative indipendenti (rispetto al Governo); e comunque sono definitivamente scisse da quelle imprenditoriali degli organismi dello Stato, laddove essi residuino;
- perché le “privatizzazioni”, determinate anche da congiunturale crisi finanziaria dello Stato, si risolvono o nella dismissione (vendita a privati) di imprese pubbliche o nell’utilizzo, per gli organismi rimasti sostanzialmente pubblici, di forme societarie;
- perché (soprattutto nel campo dei servizi sociali) il “privato sociale” (“terzo settore”) si espande (nuovamente) sino ad occupare quasi tutti gli spazi, riducendo al minimo i servizi erogati da enti pubblici.

Il *sistema degli enti pubblici italiani* non è, quindi, più un’*eccezione* rispetto alla burocrazia ministeriale e un intervento indebito rispet-

to all'autonomia privata (com'era nel primo Stato unitario liberale); né un'inarrestabile *proliferazione* (foriera di degenerazione partitico — clientelare), che include in sé le stesse formazioni sociali; ma un insieme composito in *ripiegamento*, e in *trasformazione* perché, con l'introduzione dell'*organismo pubblico in forma privata*, si mimetizza e, di fatto, contiene (o rallenta) la propria ritirata da importanti settori dei servizi pubblici.

In più, finita con la legge n. 70 del 1975 e con varie successive leggi di riordino del comparto, ogni incertezza interpretativa sull'*individuazione* della persona giuridica pubblica in base a sintomi, la stessa annosa questione del “riconoscimento” implicito dell'ente (formalmente) pubblico, si è allontanata dalla ribalta; e, con essa, la micro-problematica dei cambiamenti di campo degli enti, delle migrazioni individuali di questo o quell'organismo a base associativa dal pubblico al privato (e viceversa). Nuove sono, infatti, le mappature e le grandi segmentazioni del territorio pubblico (organismo sostanzialmente pubblico, organismo formalmente e sostanzialmente pubblico); e, di quelle, è necessaria l'analisi e la ricostruzione.

In altri termini, ad un sistema di organismi pubblici a geometria variabile — non più soltanto “frastagliato e proteiforme”, ma distribuito in “continenti” giuridici diversi — occorre far corrispondere un'adeguata flessibilità conoscitiva, anche dal punto di vista giuridico.

Sotto questo riguardo — e per meglio costruire e sperimentare una (sia pur temporanea) definizione sistematica dell'amministrazione per enti — è opportuno dare principio all'analisi delineando le principali vicende del comparto.

1.1. Vicende dell'amministrazione per enti

1.1.1. Gli enti pubblici nello Stato unitario

Sino alla fine del secolo diciannovesimo, nell'Italia unita, gli enti pubblici diversi dallo Stato (c.d. “amministrazione indiretta”, rispetto al carattere preminente dell'apparato amministrativo, centrale e periferico, dello Stato) occupavano un'area dell'organizzazione amministrativa abbastanza ristretta e coincidente con quella degli enti locali (ter-

ritoriali: comuni, province; istituzionali: opere pie). A tale amministrazione indiretta locale si aggiungevano le università, alcuni ordini professionali, gli enti bancari preunitari, le camere di commercio, le casse di risparmio e, con maggiore discussione sulla loro natura pubblica (pure non pacifica per molti dei gruppi di enti prima elencati), i vari tipi di consorzi obbligatori, in genere operanti nell'agricoltura.

Erano, per la maggior parte, enti seriali (*enti a disciplina di gruppo*); accanto ai quali si ponevano alcuni organismi che rappresentano i primi esempi di *enti a disciplina singola*: il Fondo di massa della guardia di finanza (1862), il Fondo per il culto (1866), il Monte pensioni per gli insegnanti elementari (1878), la Cassa delle pensioni civili e militari a carico dello stato (1881), che sono inizialmente *poco più di gestioni autonome* del bilancio dello Stato, ma che già esprimono una qualche esigenza di *differenziazione* dal rigido schema uniforme dell'amministrazione e della contabilità statale.

Prende, peraltro, avvio un processo di attribuzione, a organizzazioni *diverse* dallo Stato, di funzioni pubbliche, alcune delle quali già proprie dello Stato stesso, nel campo della previdenza sociale, della sanità, della cultura e della gestione di servizi tecnici specializzati: il Registro italiano navale (1870), l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni del lavoro (1883), la Croce Rossa Italiana (1884), l'Istituto nazionale, per gli orfani e le orfane degli impiegati civili dello stato (1892), la Società nazionale Dante Alighieri (1893), l'Associazione per la prevenzione e gli infortuni sul lavoro (1897), l'Istituto nazionale della previdenza sociale (1898).

1.1.2. *Gli enti pubblici nell'età giolittiana*

Tale processo istitutivo di nuove organizzazioni si intensificò nei primi anni del secolo ventesimo. Accanto agli enti operanti nei settori già coperti dagli enti ottocenteschi, sia a disciplina singola (sanità, cultura, servizi tecnici) sia a disciplina di gruppo (beneficenza, ordini professionali, camere di commercio, credito, agricoltura), sorsero veri e propri "enti pubblici" con nuove funzioni. Nelle opere pubbliche: l'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese (1902), il Consorzio autonomo del porto di Genova (1903), l'Unione edilizia nazionale (1910); nell'industria e nell'assicurazione: il Consorzio obbligatorio per l'in-

dustria solfifera siciliana (1906) e — vero e proprio ente pubblico imprenditore — l'Istituto nazionale delle assicurazioni (1912). Non mancarono, poi, enti pubblici di intervento straordinario: il Consorzio per sovvenzioni ipotecarie ai danneggiati dall'eruzione del Vesuvio (1907), il Consorzio per la concessione di mutui ai danneggiati per il terremoto del 1908 (1909), l'Istituto per i danneggiati dai terremoti di Reggio Calabria (1910).

Nel secondo decennio del secolo ventesimo, e in particolare durante la prima guerra mondiale, ci fu una fioritura di enti: in particolare i prototipi degli enti assistenziali nazionali, che tendevano a sostituire il modello preunitario delle opere pie, come l'Opera nazionale per gli invalidi di guerra (1917) e l'Opera nazionale combattenti (1918), oltre una grande quantità di enti portuali (istituiti e subito soppressi) e d'istituzioni di cultura (parimenti di breve vita).

1.1.3. Gli enti pubblici nel periodo fascista

La seconda fioritura di enti si ebbe durante il periodo fascista. Negli anni che vanno dai 1922 alla seconda guerra mondiale, la pubblicizzazione degli enti, più che rivolgersi a settori nuovi (fanno caso a sé la pubblicizzazione delle associazioni sindacali e del partito nazionale fascista), s'intensifica nei settori della previdenza sociale, dell'agricoltura, del credito, e soprattutto in quelli assistenziale e patriottico propagandistico culturale. Nascono, infatti, l'Associazione nazionale famiglie dei caduti e dispersi in guerra (1924), l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (1925), l'Ente nazionale assistenza lavoratori allora Dopo lavoro (1925), l'Istituto nazionale Luce (1925), l'Accademia d'Italia (1926), l'Opera nazionale balilla, poi Commissariato per la gioventù italiana (1926), l'Unione militare (1926), l'Istituto nazionale di cultura fascista (1926), nonché molti enti per l'organizzazione dello sport: tra questi ultimi l'Aeroclub d'Italia (1926), il Club alpino italiano (1931), l'Unione nazionale incremento razze equine (1932), e più tardi il Comitato olimpico nazionale (1942), come pure gli effimeri enti per la valorizzazione delle colonie.

Particolarmente significativa, nel periodo fascista, è la creazione, soprattutto per ragioni di congiuntura economica, di singoli enti pubblici operanti nel settore economico. Di essi l'esempio più cospicuo è

l'istituto per la ricostruzione industriale — IRI (1933), che costituirà il modello di altri enti del secondo dopo guerra. Enti di gruppo, pur sempre espressione di una particolare tendenza all'intervento nell'economia, sono i consorzi obbligatori fra macellai (1932), gli enti fieristici (1934), gli enti provinciali per il turismo (1935), i consorzi agrari (1938). Posteriore (1943) e di grande rilievo è la creazione dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie — INAM.

Durante la seconda guerra mondiale, vigente ancora il fascismo, comparvero anche le organizzazioni di settore che provvedevano ad assegnazioni e ripartizioni di materie prime, prodotti e merci di consumo: l'Ente nazionale acquisti importazioni pellicole estere (1940), l'Ufficio distribuzione cereali farine e paste (1940), l'Ente nazionale esportazione canapa (1941), l'Ente recuperi autarchici (1942), l'Ente nazionale per la disciplina e la raccolta dei materiali e dei rottami (1944).

1.1.4. Gli enti pubblici nella Ricostruzione

Con la Ricostruzione del paese, successiva alla guerra di liberazione, le soppressioni degli enti fascisti colpirono solo gli enti difficilmente riqualificabili: l'Istituto nazionale di cultura fascista, la Gioventù italiana del littorio all'estero e, naturalmente, il Partito nazionale fascista e le associazioni sindacali fasciste. Sorsero, invece, alcuni enti straordinari, quali l'Azienda rilievo alienazione residuati (1945), l'Ente approvvigionamenti carboni (1946) e altri ancora, per lo più liquidati negli anni 1946 /1947: e, accanto a questi, sia enti che rispondono a esigenze economiche e specifiche, sia, in lunga sequenza, nuovi enti a carattere assistenziale e previdenziale. Trai primi citiamo il Comitato italiano petroli (1945), l'Ufficio italiano cambi (1945), l'Opera Sila (1947), la Cassa per la formazione delle piccole proprietà contadine (1948), la gestione Ina Casa (1949), la Cassa per il Mezzogiorno (1950), l'Ente delta padano, l'Ente Maremma e altri enti di riforma fondiaria (1951), l'Ente nazionale idrocarburi (1953), vari Istituti di medio credito (1953). Tra i secondi ricordiamo: l'Associazione nazionale vittime civili di guerra (1947) e, più recentemente, la Cassa mutua di malattia per i coltivatori diretti (1954), le Casse mutue provinciali per gli artigiani (1956), le Casse mutue per le assicurazioni con-

tro le malattie in favore degli esercenti attività commerciali (1960) e altri singoli enti nazionali di previdenza sociale, ciascuno per categorie particolari di destinatari delle prestazioni.

1.1.5. Gli enti pubblici secondo la Costituzione del 1948

La «Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» nella sua «Relazione all'Assemblea costituente» (Roma, 1946, vol. III) dichiara di aver preso le mosse, nell'esame degli «enti pubblici non territoriali», «dall'opinione generalmente diffusa che condanna il pullulare degli enti pubblici, considerando l'eccessivo numero di questi causa di confusione e di disordine». Tale «opinione generalmente diffusa» — che la Commissione stessa confuta in quanto tale perché «se non si muove da un criterio di valutazione coscientemente e ragionatamente determinato e prescelto, è egualmente arbitrario il dire che gli enti pubblici sono troppi o troppo pochi» — la si ritrova, sostanzialmente, ancor oggi quando, anche da parte degli addetti ai lavori, si valuta il risultato degli interventi del legislatore o del legislatore delegato sulla base del «numero» degli enti pubblici soppressi, senza scendere nel dettaglio e senza chiarire quale ente o quali tipi di enti sono stati soppressi.

Nell'ordinamento posto in essere dalla Costituzione repubblicana — che, pure, ereditava dal fascismo tutti gli enti autarchici e sindacali, tutti gli enti di assistenza alle categorie benemerite o protette dal regime, nonché l'importante esperienza degli enti economici — nessun accenno diretto si rinviene circa l'amministrazione per enti considerata, nella sua *globalità*, come alternativa all'amministrazione ministeriale e delle aziende autonome statali.

Tuttavia gli enti pubblici sono previsti, come formule organizzative «necessarie», dalle norme costituzionali concernenti l'assistenza e la previdenza sociale (art. 38 Cost.) e la riserva o il trasferimento ad enti pubblici di servizi pubblici essenziali o di fonti di energia o monopolistiche che abbiano il carattere di preminente interesse generale (art. 43 Cost.). Ed inoltre, accanto agli eventuali «enti amministrativi dipendenti della Regione» ed istituiti con legge regionale (art. 117 Cost.), viene ripresa, dal precedente ordinamento, l'indistinta nozione di «altri enti locali», diversi dai comuni, dalle Province e dai loro consorzi,

ma assoggettati alle identiche forme di controllo di legittimità e di merito (art. 130 Costituzione).

In altri termini, la Costituzione — a parte la previsione, contenuta nell'art. 100, secondo comma, Cost. della partecipazione della Corte dei conti al controllo della gestione finanziaria degli enti (pubblici o privati) sovvenzionati dallo Stato — recepisce integralmente e senza sostanziali innovazioni la *preesistente* conformazione istituzionale dell'amministrazione per enti, valorizzando l'esperienza (positiva) degli enti di previdenza sociale e degli enti economici.

Non venne, viceversa, accolta la «proposta circa l'obbligatorietà della dichiarazione formale di pubblicità degli enti» avanzata, dalla predetta Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, nell'intento di contenere, almeno, la dichiarazione giurisprudenziale postuma ed incidentale del carattere pubblico di un ente.

1.1.6. La liquidazione degli enti pubblici "inutili" e l'articolazione del controllo della Corte dei Conti (legge 14 dicembre 1956 n. 1404 e legge 21 marzo 1958 n. 259)

Il dibattito che, successivamente alla Costituzione, si svolge sul problema degli enti pubblici trova un suo primo momento di riflessione propositiva nella Commissione Sturzo, costituita con D.P.C.M. 16 marzo 1954, con l'incarico di applicare le direttive emerse dal dibattito parlamentare del 1953, in materia di gestioni fuori bilancio, di cumulo delle cariche e d'incarichi ai funzionari statali per evitare la creazione, in una stessa persona, della figura del controllato controllore.

La Commissione Sturzo eseguì indagini sugli enti ai quali era affidata la riscossione d'imposizioni statali e formulò originali proposte per il controllo nella gestione finanziaria degli enti pubblici (che in parte furono inserite nella legge n. 259 del 1958) e proposte per la disciplina della formazione e della nomina dei consigli di amministrazione e dei collegi dei revisori dei conti, i quali ultime vennero a perdersi con l'estinzione di fatto della Commissione agli inizi degli anni sessanta.

La vicenda della Commissione, che aveva come proprio obiettivo l'identificazione di regole per la «buona amministrazione» degli enti e per il controllo parlamentare della formazione del nuovo personale

amministrativo degli «amministratori» degli enti, si svolge separatamente, e con maggior respiro culturale, rispetto ai lavori preparatori della legge 14 dicembre 1956 n. 1404, che conferisce al Ministero del Tesoro il potere di soppressione e messa in liquidazione degli enti pubblici (e degli enti privati sovvenzionati dallo Stato) i cui scopi fossero cessati e non più perseguibili.

Questa legge, infatti, ebbe come scopo contingente la liquidazione degli enti pubblici del periodo fascista che, incapaci di autoconversione, vivevano nell'attesa della soppressione o, se questa era stata dichiarata, della chiusura della liquidazione (con durata, in media, venti anni).

L'inerzia del Ministero, e la difficoltà di dimostrare, così come previsto dalla legge n. 1404, l'intrinseca superfluità dell'ente, fecero sì che solo cinquantaquattro enti pubblici del periodo autarchico o enti aventi sede nelle ex colonie (enti spesso esistenti solo di nome e assolutamente non riconvertibili) fossero effettivamente liquidati (chiusura della liquidazione) entro il trentennio successivo alla caduta del fascismo.

Il tentativo di articolare un più incisivo sistema di controllo sugli enti, per ricondurre l'amministrazione finanziaria e gli amministratori degli enti a canoni comportamentali analoghi a quelli dell'apparato statale — un obiettivo che più teso alla «uniformizzazione» allo Stato dell'amministrazione per enti che non invece alla razionalizzazione della stessa, in relazione alle specifiche funzioni svolte dai vari enti — sfocia in un episodio, tutto sommato, di non rilevante importanza, quale è quello della legge 21 marzo 1958 n. 259, che attua la norma costituzionale (art. 100, secondo comma, Cost.) sulla partecipazione della Corte dei conti al *controllo della gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato*. Data la struttura ed i metodi della Corte dei conti, avvezza al controllo atto per atto, alla mera verifica della regolarità delle impostazioni contabili, e all'attività di rilievo, in forma pseudo giurisdizionale, concentrata sulle questioni del pubblico impiego, si realizza, infatti, un controllo della gestione economica che non riesce ad essere né effettivo né adeguato.

La legge del 1958, che assoggetta gli enti che beneficiano in via ordinaria di interventi finanziari o contributi dello Stato all'obbligo di sottoporre relazioni e bilanci alla Corte dei conti, disponendo la co-

municazione al Parlamento dei risultati dei controlli, ha trovato, nella successiva legge 1° marzo 1964 n. 68, di riforma della struttura del bilancio dello Stato, una sua integrazione. Con la legge n. 68 del 1964 gli enti di maggiore interesse economico e sociale sono stati assoggettati all'obbligo della diretta comunicazione annuale al Parlamento dei loro consuntivi. Si tratta di un meccanismo che, in una sia pur minima misura, introduce un ulteriore elemento di possibile controllo sulla gestione finanziaria degli enti pubblici.

1.1.7. Gli enti pubblici del parastato (legge 20 marzo 1975 n. 70)

I tentativi e gli esperimenti di programmazione economica degli anni sessanta racchiudono, in parte, anche la problematica del dibattito sugli enti pubblici, nel senso che in tale periodo si mette l'accento sull'esigenza di stabilire regole di condotta per gli enti pubblici economici e la società da essi controllate e nel senso che la riforma sanitaria e, in parte, anche la riforma previdenziale (ambedue previste nella programmazione) implicano l'unificazione, o, quanto meno, la riduzione dei numerosi enti operanti nel settore.

Tanto negli abbozzi di programmazione, quanto, soprattutto, nel piano quinquennale del 1966, l'amministrazione per enti complessivamente considerata non costituisce un problema di primaria o rilevante importanza. Anzi, quando, nel contesto della riforma della pubblica amministrazione, è accennato al problema degli enti, la trattazione non appare eccessivamente consapevole della dimensione che l'amministrazione per enti ha assunto e del suo ruolo fondamentale in numerosi altri settori d'intervento dei pubblici poteri.

Il «programma economico nazionale per il quinquennio 1966/1970» (approvato con legge 27 luglio 1967 n. 685) si limita, ad esempio, ad auspicare (par. 27) il riesame «delle attribuzioni degli enti pubblici per sopprimere quelli inutili, per fondere, ove sia ritenuto necessario o utile, quelli simili, nonché per assicurare la piena efficacia ai poteri di direzione e di controllo del Governo e del Parlamento, e al sindacato della Corte dei Conti». Nulla di nuovo rispetto alla ratio formale della legge n. 1404 del 1956 ed ai lavori della Commissione Sturzo.

Un certo interesse nel mondo politico ed economico riscuote, nel 1967, la relazione con cui il sen. Bonacina tenta di tracciare un quadro

ordinato e sistematico delle relazioni sui singoli enti presentate dalla Corte dei conti al Parlamento e dei problemi generali che esse sollevano.

La legge 20 marzo 1975 n. 70 affronta il “riordinamento degli enti pubblici” assieme alla regolazione del “rapporto di lavoro del personale dipendente”. Nasce, cioè, più da esigenze di relazioni sindacali che da motivazioni d’inquadramento e sistemazione dell’amministrazione per enti, come si evince dall’art. 1: «1. Lo stato giuridico e il trattamento economico d’attività e di fine servizio del personale dipendente dagli enti pubblici individuati ai sensi dei seguenti commi, sono regolati in conformità della presente legge. 2. Sono esclusi dall’applicazione della presente legge gli enti pubblici economici, gli enti locali e territoriali e loro consorzi, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, gli enti ospedalieri e gli enti ecclesiastici, le università e gli istituti di istruzione, gli istituti di educazione, le opere universitarie, le scuole di ostetricia autonome, gli osservatori astronomici e vulcanologici, gli istituti geologici, le deputazioni di storia patria e in genere le accademie e gli istituti culturali ... gli ordini e i collegi professionali, le camere di commercio e gli enti di patronato per l’assistenza dei lavoratori, la Cassa per il Mezzogiorno».

Le legge n. 70, nel linguaggio corrente riferita al “parastato”, non poteva, perciò, che — riguardo al persistente problema degli enti “inutili” — dettare principi e criteri direttivi generici circa l’identificazione dell’inutilità funzionale, e, soprattutto, contemplare tali e tante eccezioni da risultare, da ultimo, applicabile in concreto, a un numero assai ristretto di enti. Quasi tutti, infatti, gli enti di serie vengono — dallo stesso art. 1 della legge n. 70 — esclusi dal riordinamento: sicché su 54.485 enti pubblici esistenti nel 1975 (con alle loro dipendenze 1.916.000 lavoratori), 8.434 sono direttamente inanellati come necessari, 45.190, sono esentati e solo 854 (con 30.360 dipendenti) restano passibili di soppressione automatica.

Lo strumento cui il legislatore del 1975 fa ricorso per riordinare questa piccola ed eterogenea «zona» dell’amministrazione per enti — e quindi, per evitare che alcuni enti sfuggano alla soppressione spogliandosi, in qualche modo, dell’aggettivo «pubblico» o che il meccanismo della soppressione automatica finisca per eliminare gli enti più piccoli e, magari, più efficienti — è un marchingegno burocratico di

incerta efficienza che, entro il termine del 1978, riesce a sopprimere 15 enti singoli (per lo più enti di ricerca) e a confermare poche decine di enti.

1.1.8. Il trasferimento alle regioni e ai comuni di funzioni amministrative degli enti pubblici (d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616)

Al trasferimento di funzioni amministrative alle regioni, realizzato in modo frammentario con i decreti delegati del 1972, facendo riferimento alle attribuzioni dei ministeri e trascurando quelle degli enti, ha fatto seguito, in attuazione della delega contenuta nella legge 22 luglio 1975 n. 382, il d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616 che, affronta l'amministrazione per enti da un diverso punto di vista. Per completare il trasferimento delle funzioni statali alle regioni ed ai comuni realizza, anche, il trasferimento delle funzioni amministrative degli enti pubblici che coincidono con competenze degli enti locali territoriali.

Il d.p.r. n. 616 attua un trasferimento di funzioni, e, conseguentemente, di personale e di beni, dagli enti pubblici nazionali o locali, costituiti con legge dello Stato, verso i comuni, singoli od associati, o verso le regioni. Presupposto del trasferimento è, pertanto, l'impossibilità assoluta che funzioni proprie dei poteri locali siano, contemporaneamente e con duplicazione di interventi, svolte anche da altri enti pubblici. V'è cioè, la declaratoria dell'inutilità assoluta della gestione di determinate funzioni al di fuori delle amministrazioni elettive locali.

Sensibile è, quindi, la differenza rispetto ai criteri di soppressione generici contenuti nelle leggi n. 1404 del 1956 e n. 70 del 1975: la soppressione prevista dal d.p.r. n. 616 del 1977 consegue ad accertamento delle funzioni, compiuta direttamente dal legislatore delegato per gli enti a statuto di serie o rimesso a un'apposita commissione per gli enti a statuto singolo (o di piccola serie), e a un'opzione legislativa che conferisce all'esclusiva attribuzione dei poteri locali la competenza amministrativa per funzioni che trovano la loro allocazione ottimale nei livelli comunale, sub regionale o regionale.

Anche il d.p.r. n. 616 del 1977 è corredato di una tabella contenente un elenco di enti (la tabella «B»). Essa ha funzioni diverse da quella allegata alla legge n. 70 del 1975. Identifica, in positivo, non gli enti necessari, ma gli enti presunti titolari di funzioni che, in quanto attri-

buite ai poteri locali non sono, come tali, più esplicabili dagli enti stessi.

Il riordino indiretto dell'amministrazione per enti previsto dal d.p.r. n. 616, in via generale per tutti gli enti che presentano funzioni concorrenti con quelle dei poteri locali, appare certamente più razionale di quelli che lo hanno preceduto; ma lo specifico sistema di trasferimento degli enti intabellati (e di soppressione se non sussistono funzioni residue a quelle trasferite) risulta, al solito, complesso nelle procedure.

L'art. 115 del d.p.r. n. 616 prevede la trasformazione in enti privati — con attività di promozione sociale e tutela degli associati — degli enti intabellati aventi struttura associativa. Ma eguale trattamento non è fatto dall'art. 25 alle IPAB a struttura associativa, che si prevede vengano "municipalizzate". E ancora l'art. 114 dello stesso d.p.r. n. 616 sospende il trasferimento degli enti di assistenza a categorie che non derivino la parte prevalente delle proprie entrate da contributi dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali, consentendo agli interessati alla contribuzione obbligatoria, di promuovere associazioni nazionali volontarie di assistenza, che potranno ottenere la concessione in uso dei beni degli enti stessi. Ed infine, mentre gli enti di assistenza a categorie sono, in linea di massima, soppressi ovvero surrogati da associazioni nazionali volontarie (di diritto privato), l'art. 24 n. 3 dello stesso decreto 616 mantiene come enti pubblici gli enti che svolgono funzioni di «protezione sociale» in favore degli appartenenti alle forze armate e di polizia dello Stato e loro familiari.

Rispetto al complesso degli enti pubblici, il più rilevanti intervento di riordino realizzato dal d.p.r. n. 616 non concerne in realtà, gli enti intabellati, ma — come già detto — la soppressione di numerose serie di enti pubblici locali ed il conseguente trasferimento di funzioni, beni e personale ai comuni. Sono, infatti, soppressi: gli 8.057 enti comunali di assistenza e tutte le IPAB non aventi carattere educativo religioso (circa 4.000 delle 7.627, peraltro tutte salvate dal successivo intervento della Corte costituzionale); i 95 consorzi provinciali per l'istruzione tecnica; le 39 opere universitarie; i 7.511 patronati scolastici e 86 loro consorzi provinciali.

Questo imponente riordino con trasferimento, ai poteri locali, — che ha dimensioni e significati ben più pregnanti dei pochi enti «non necessari» della legge n. 70 del 1975 e degli enti finiti nella tabella

«B» dello stesso d.p.r. n. 616 del 1977 — è stato completato in sede di attuazione della riforma sanitaria.

1.1.9. Gli enti pubblici mutualistici sostituiti dalle USL, territoriali e regionalizzate (legge 17 agosto 1974 n. 386)

Con l'avvio della riforma sanitaria, previsto dalla legge 17 agosto 1974, n. 386, si è proceduto allo scioglimento dei consigli di amministrazione degli enti previdenziali di assistenza sanitaria, nonché all'estinzione degli enti e delle gestioni di assistenza sanitaria. Con d.p.r. 29 aprile 1977 si sono, poi, individuati gli enti e le gestioni di assistenza da sopprimere: 350 Casse mutue commercianti, 8.152 Casse mutue coltivatori diretti, 27 Gestioni od enti previdenziali preposti all'erogazione, dell'assistenza sanitaria.

Con la soppressione anche dei 1.120 enti ospedalieri, gli enti pubblici non territoriali sono ulteriormente ridimensionati nel numero: sono, all'inizio degli anni ottanta, circa 11.700 compresi 1.456 ordini e i collegi professionali, 3.827 istituti scolastici ed universitari, statali, ma dotati di personalità giuridica pubblica e 541 enti pubblici economici (per lo più istituti di credito). La maggior parte degli enti restanti, cioè, corrisponde a fenomeni spurii di enti pubblici (gli ordini e collegi professionali) o a fenomeni di entificazione di organi ormai del tutto ingiustificata.

L'ulteriore riordino dell'amministrazione per enti consegue, così, alla riforma sanitaria e alla relativa soppressione degli enti mutualistici e degli enti ospedalieri. Già la legge 29 giugno 1977, n. 349, che detta norme transitorie per il trasferimento alle regioni delle funzioni di assistenza sanitaria esercitate dagli enti mutualistici estinti, ha definitivamente sciolto gli organi di amministrazione degli enti mutualistici aziendali e delle mutue comunali e provinciali di categoria, e trasformato in commissari liquidatori i commissari straordinari degli enti nazionali di assistenza sanitaria.

Il sistema dell'amministrazione per enti perde, quindi, prevalentemente, il pulviscolo dei micro enti pubblici e, al di fuori del trasferimento della «titolarità» delle funzioni assistenziali e sanitarie ai Comuni, vede germogliare la «gestione» dei servizi sanitari i nuovi enti a dominanza partitica locale (le USL, poi ASL) segnando — dal punto

di vista della partecipazione gestionale dei sindacati e delle forme associative categoriali — una verticale caduta, ma (dal punto di vista globale dell'amministrazione per enti) marcando un'immediata rinascita.

Gli enti pubblici a struttura associativa e, quindi, a dominanza categoriale, si riducono drasticamente negli anni ottanta. Restano soltanto gli ordini professionali, e gli enti della previdenza sociale, a partecipazione maggioritaria dei sindacati.

Si assiste, nello stesso periodo, al rilancio della categoria alternativa delle associazioni di rilievo pubblico come enti intermedi tra il pubblico ed il privato (c.d. privato sociale). Evenienza quest'ultima che, ben al di là dei pochi casi di «privatizzazione» di enti pubblici associativi effettuata in attuazione del decreto delegato n. 616 del 1977, si sviluppa silenziosamente nella legislazione regionale di promozione e di sostegno finanziario di associazioni di interessi settoriali e di dimensioni infraregionali.

A conclusione di questo processo d'interventi, sia generalizzati su tutto l'orizzonte dell'amministrazione per enti, sia specializzati soprattutto nei settori sanitario ed assistenziale trasferiti alle regioni e ai comuni, il sistema positivo degli enti pubblici si è — a parte la perdurante stranezza formale dell'inclusione d'istituti scolastici statali dotati di personalità giuridica — ridotto sostanzialmente a poche aree di enti tra loro assai più omogenee di quelle identificabili prima degli anni Settanta:

- a) gli *enti economici*, all'interno dei quali assumono peculiare rilievo gli enti di gestione delle partecipazioni statali, gli enti monopolistici (ENEL e RAI TV) e gli enti del credito e delle assicurazioni; tali enti svolgono per fini istituzionali un'attività imprenditoriale, e sono tenuti a far uso della sola capacità di diritto privato, pur potendo loro essere espressamente attribuite anche potestà amministrative;
- b) gli *enti di servizi* soggetti alla legge del parastato (legge n. 70 del 1975) e gli enti di servizi o di regolazione di settori produttivi comunque mantenuti nella disciplina diretta delle leggi statali ed esclusi dall'assoggettamento alla disciplina degli enti amministrativi dipendenti delle regioni;
- c) gli *enti amministrativi dipendenti dalle regioni* ossia gli enti sin-

goli istituiti con legge regionale, e gli enti locali non territoriali operanti nelle materie di competenza regionale, assimilati ai primi dall'art. 13 del d.p.r. n. 616 del 1977; rientrano tra l'altro in quest'area degli enti vigilati dalle regioni: le Unità sanitarie locali; i consorzi di bonifica, gli altri Consorzi ed enti agricoli o forestali, i consorzi per lo sviluppo delle aree industriali e del Mezzogiorno, gli enti fieristici, ecc.

1.1.10. Gli interventi di uniformizzazione e di controllo finanziario degli enti pubblici non economici

Negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta del ventesimo secolo, assume, nella legislazione italiana, valore assorbente ed esclusivo la dicotomia *enti pubblici non economici* ed *enti pubblici economici*, integralmente sfuggiti, questi ultimi, all'intervento di "razionalizzazione" orizzontale della legge sul parastato n. 70 del 1975, al trasferimento di funzioni alle regioni del d.p.r. n. 616 del 1977 e alle leggi di contabilità pubblica e sul settore pubblico allargato. La dicotomia diviene, così, eminentemente indicativa della soggezione o meno a strumenti di accentramento e livellamento organizzativo e finanziario.

Nel periodo considerato si assiste, infatti, ad una netta inversione di tendenza nella disciplina degli "enti non economici": dalla varietà dei modelli organizzativi, in funzione della specificità dei singoli enti (praticata con convinzione fino a tutti gli anni Sessanta), si giunge alla decisa affermazione del principio di *uniformità*. Ciò avviene non soltanto per esigenze di razionalizzazione del disegno amministrativo, ma, soprattutto, per effetto della pressione esercitata da forze e corpi settoriali, tutti orientati a ridurre l'autonomia regolamentare e funzionale e la stessa discrezionalità amministrativa nell'area degli enti pubblici non economici:

- dalla Corte dei conti, tenace assertrice della generale sottoponibilità di tutti gli enti sovvenzionati dallo Stato alla stessa disciplina della contabilità e dei controlli degli uffici ministeriali;
- al Ministero del tesoro, preoccupato di riportare sotto il controllo finanziario e di cassa della tesoreria tutta la finanza pubblica;
- ai sindacati confederali, intenzionati ad estendere e consolidare,

anche attraverso il metodo della contrattazione collettiva, la propria presenza nell'intero comparto del pubblico impiego, e quindi naturalmente ostili alla diversificazione delle forme organizzative (ritenuto terreno ideale per il proliferare dei sindacati autonomi);

- e, più in generale, ai partiti politici, orientati, da un lato, a trasferire sotto la formale gestione delle rappresentanze elettive locali l'erogazione dei servizi sociali personalizzati (sanità, assistenza, tempo libero, ecc.) e, dall'altro, fermamente decisi, per ottimizzare le procedure spartitorie dei "posti", a sottoporre i restanti enti pubblici nazionali a regole uniche relativamente alle nomine degli amministratori, all'organizzazione, all'assunzione e alla gestione del personale.

Si assiste, così, all'uniformizzazione dei controlli, delle modalità di nomina degli amministratori, del rapporto d'impiego nei confronti degli enti inseriti nelle tabelle allegate alla legge n. 70 del 1975; all'introduzione, con la legge n. 14 del 1978, del controllo parlamentare sulla nomina degli amministratori; ai tentativi, peraltro confusi e velleitari, di riordinare e omogeneizzare la contabilità degli enti pubblici, portati avanti soprattutto con la legge n. 468 del 1978 e col d.p.r. n. 696 del 1979; all'istituzione della cosiddetta "tesoreria unica" con la legge n. 720 del 1984; fino all'emanazione della legge-quadro sul pubblico impiego del 1983, con la conseguente organizzazione del "dipartimento della funzione pubblica", articolato secondo uffici generali corrispondenti a predeterminati comparti del pubblico impiego (di cui uno riservato al parastato). Viene messo in atto un tentativo, da parte delle forze politiche, di ricondurre il sistema degli enti pubblici non economici, da uno stile di amministrazione tendenzialmente tecnocratico a una sorta di seconda amministrazione ministeriale, più strettamente e quotidianamente retta dagli ordini puntuali (e non solo dagli atti d'indirizzo) del potere governativo e altrettanto uniformemente disciplinata che la prima, e forse altrettanto inconsistente e inespressiva.

Non vi è dubbio in ogni caso che, di tutti gli strumenti posti in essere per condizionare il sistema degli enti pubblici, di gran lunga più incisivi si sono rivelati quelli diretti a uniformare la *contabilità* e i conti

degli enti a quelli dello Stato (in modo da permettere la redazione di un conto consolidato, non solo dell'amministrazione centrale, ma di tutto il "settore pubblico allargato", e quindi da offrire a governo e parlamento la possibilità di ampliare la rispettiva sfera di controllo e intervento) e soprattutto l'obbligo, per un gran numero di enti, di tenere presso la tesoreria dello Stato le proprie giacenze di cassa. È anche vero però che, grazie a condizionamenti, il controllo sugli enti pubblici si è progressivamente spostato, nei primi anni Ottanta, sul lato della spesa e su questo dei *flussi finanziari*: con la conseguenza che si è attenuata la subordinazione funzionale degli amministratori ai compiti statutariamente commessi all'ente e che il vero rapporto di dipendenza dell'ente tende a porsi nei confronti del *Ministero del tesoro* (e non del ministero vigilante). Finisce, quindi, col perdere d'importanza l'appartenenza di un ente all'una o all'altra delle usuali tipologie classificatorie, e addirittura la stessa soggettività giuridica (entificazione del fine istituzionale) viene in qualche modo sostituita dalla *soggettività economica* (rilevanza come "centro di spesa") e cioè dalla gestione di fondi direttamente o indirettamente collegati con la finanza pubblica.

Anche la tendenza al ridimensionamento quantitativo della composizione degli enti pubblici — inaugurata con la legge n. 70 del 1975 sotto il profilo "tradizionale" della "soppressione degli enti inutili" — ha continuato ad affermarsi nel periodo 1975–1985 attraverso i d.p.r. nn. 616, 617 e 618 del 1977 nonché la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833), trovando esca nell'esigenza di regionalizzare o ristrutturare completamente interi apparati pubblici centralizzati.

Contemporaneamente si sviluppa il ricorso a *moduli e istituti privatistici* nella disciplina dei rapporti giuridici che fanno capo agli enti pubblici non economici, tendenza che si manifesta in massimo grado nel *rapporto d'impiego del personale degli enti* e nella diffusione delle convenzioni fra enti (e, poi, degli accordi di programma).

Le procedure autoritative tendono ad essere messe da parte o piuttosto ad essere sostituite da procedure negoziali solennizzate *ex post* dal sigillo dell'atto dell'autorità. Ciò accade, a volte, per effetto di una legge (come nel caso della contrattazione collettiva nell'ambito del rapporto d'impiego, o degli accordi professionali nel quadro del Servizio sanitario nazionale); a volte, per ovviare alla carenza di altre

forme di coordinamento o, più semplicemente, per estendere la sfera d'azione e di intervento degli enti; altre volte infine per impossibilità di funzionamento delle procedure autoritative.

Il progressivo assoggettamento, in particolare degli enti inseriti nel comparto del parastato, a discipline sempre più unitarie e livellatrici finisce col realizzarsi a scapito della funzionalità, in forza del divario crescente fra previsione legislativa ed esigenze organizzative e operative del singolo ente o gruppi di enti.

Si registrano anche tentativi, non tutti coronati dal successo, di numerosi enti (ad esempio, Enea) di sottrarsi al regime comune per riacquistare forme di autonomia gestionale e operativa; a tale tendenza fanno riscontro analoghi tentativi posti in essere dalle aziende autonome statali di trasformarsi in ente (ad esempio, Ferrovie dello Stato) e da organismi statali di farsi riconoscere un'autonomia finanziaria e gestionale e uno statuto del personale molto simile a quello degli enti pubblici economici, e ciò indipendentemente dal tipo di attività svolta.

In un certo senso analogo è il fenomeno che viene definito come "entificazione strisciante"; e che è dato dalla moltiplicazione, nell'ambito della disponibilità di bilancio, di *fondi* finalizzati, in quanto tali sottratti alle regole contabili dell'universalità e annualità del bilancio. Si tratta di un fatto che non si esaurisce nella figura giuridica prevalente delle *gestioni fuori bilancio* ma tende a creare nuovi modelli ordinamentali incaricati di assolvere a talune funzioni istituzionali.

Complessivamente, pertanto, nei primi anni Ottanta, si contrappongono, con alterna fortuna, le spinte uniformizzatrici e riduttive dell'autonomia funzionale e gestionale degli enti pubblici non economici (spinte che non vogliono una forte amministrazione di funzioni e di servizi operativamente separata dalle autorità di governo e dai partiti) e le opposte tendenze (anche corporative e, quindi, non soltanto tecnocratiche ed efficientistiche) che determinano la "fuga degli enti" dal sistema del parastato e, soprattutto, dall'abbraccio contabilistico del Ministero del tesoro; nonché l'"entificazione" delle aziende autonome statali e l'autonomizzazione di gestioni e fondi fuori bilancio.