

Le forme di gestione possibili

Evitare le scelte aprioristiche per garantire un servizio di qualità

di Nerio Agostini

Il disegno del nuovo ente locale

Il quadro normativo nell'ultimo decennio ha ridisegnato completamente gli enti locali. Vi è stata una promulgazione "alluvionale" di leggi e decreti tra di loro concatenati e alcuni di essi sono diventati i pilastri dell'innovazione. La legge 142/90¹ fa da apripista, seguono dei capisaldi storici quali: il decreto legislativo 29/93,² il decreto legislativo 77/95,³ la legge 81/93,⁴ legge 241/90,⁵ le varie Bassanini. Il ciclo si chiude con i cosiddetti Testi unici, il d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267⁶ e il d.lgs. 30 marzo 2001, 165/2001,⁷ che fanno sintesi coordinata dei precedenti interventi legislativi.

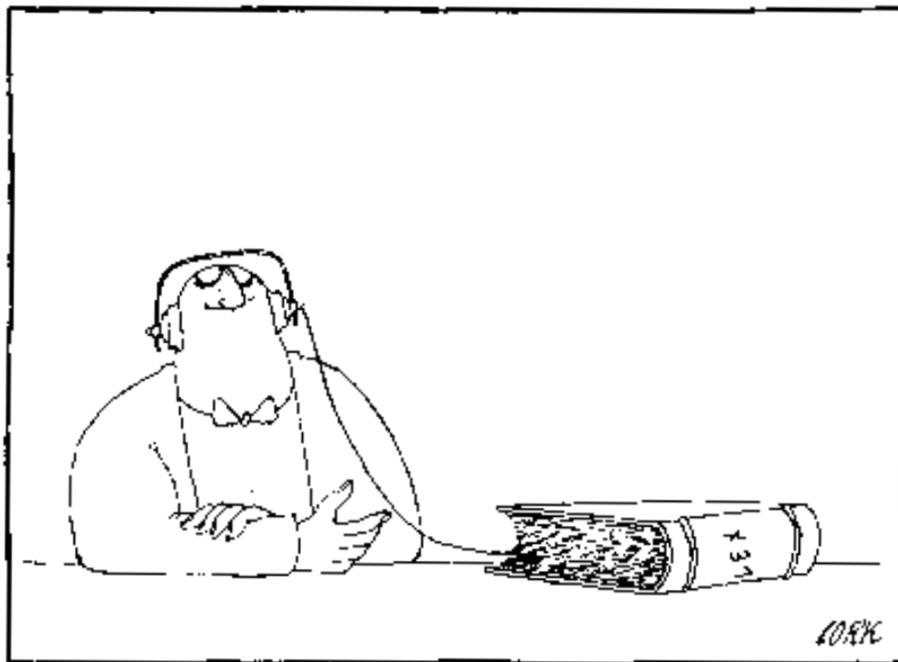
All'orizzonte però si profilano subito nuovi cambiamenti. La riforma del Titolo V della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001⁸ produrrà a breve i suoi effetti per quanto riguarda la "autonomia statutaria e regolamentare" degli enti locali e il "potere legislativo delle regioni". In particolare, il nuovo art. 117 della Costituzione, per quanto concerne il potere di legiferare delle regioni, non riporta più, tra le materie di competenza,

la dicitura "musei e biblioteche di enti locali" bensì la nuova formulazione più ampia e onnicomprensiva "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali". Sarà interessante vedere gli sviluppi regionali e le ricadute sulle biblioteche di ente locale.

L'orientamento determinato e determinante del legislatore di questi

ultimi anni ha praticamente portato a mettere in discussione il ruolo tradizionale dell'ente locale. Il dibattito e la normativa sviluppata ha delineato l'immagine di un ente pubblico moderno, sempre più soggetto di indirizzo politico-programmatico e di controllo, che sceglie di lasciare, laddove possibile, ad altri, meglio attrezzati sotto il profilo dell'imprenditorialità, la fornitura di servizi pubblici che dovranno essere caratterizzati da tempestività, efficienza ed economicità.

La gestione in economia, cioè la gestione diretta dei servizi da parte dell'ente locale, dovrebbe diventare sempre più residuale. Troviamo conferma di questa tendenza soprattutto nelle ultime leggi finanziarie, con il Patto di stabilità (dalla finanziaria 2000 in poi),⁹ e in particolare in quella per il 2002 che mira alla esternalizzazione estrema e alla privatizzazione della gestione dei servizi.¹⁰ Anche laddove la gestione in economia rimane, ampia o residuale che sia, sempre più si deve parlare di ente locale-azienda, dove sono comparsi e dovranno sempre più trovare una "nor-



male” collocazione concetti, che qualche tempo fa sembravano solo appannaggio del privato, quali programmazione, pianificazione, marketing, outsourcing, benchmarking, misurazioni, controlli, responsabilità, qualità ecc.

La visione di ente locale-azienda sta diventando realtà, anche se non velocemente, attraverso una serie di trasformazioni strutturali e organizzative. Non mancano difficoltà, resistenza e contraddizioni. Spesso prevale l'organizzazione statica dei servizi, la conduzione verticistica e il mantenimento di vecchie e superate procedure amministrative. Prevalgono spesso ancora le visioni ristrette di campanilismo o di esasperato autonomismo, soprattutto negli enti di piccole dimensioni che di contro hanno oramai la strada obbligata della cooperazione nei servizi perché gli stessi possano essere erogati.¹¹

Vi è stata, e in buona parte vi è ancora, la grossa occasione dell'applicazione del nuovo CCNL¹² del personale degli enti locali e del nuovo contratto della dirigenza¹³ che avrebbe dovuto favorire la “riorganizzazione strutturale” degli enti non più fondata su criteri autoreferenziali e su servizi finalizzati all'utente e non agli adempimenti burocratici.

La riorganizzazione dovrebbe portare alla centralità dei servizi orientati all'utente, strutturati come microstrutture front line, snelle ed efficienti, capaci di erogare servizi specialistici e di qualità e affidate a un management qualificato. Il modello aziendale dell'ente locale deve anche prendere in seria considerazione:

- la valorizzazione delle professionalità utili a garantire la qualità e l'efficacia dei servizi erogati;
- l'individuazione delle “vere” posizioni organizzative e di responsabilità;
- l'utilizzo di forme flessibili di lavoro;¹⁴

- l'affidamento a terzi di alcune attività o alcuni servizi particolari;
- l'avvio o la sperimentazione di eventuali forme di autonomia gestionale dell'ente stesso;
- l'interscambio proficuo con i cittadini utenti-clienti nel rispetto dei loro diritti;¹⁵
- l'economicità complessiva della gestione.

Purtroppo, in moltissimi enti, si sta assistendo all'ennesima occasione mancata: la riorganizzazione è vista solo nell'ottica della riduzione dei costi complessivi del personale, legata a una restrittiva lettura del “patto di stabilità interna” e della unificazione dei profili professionali,¹⁶ in nome di una malintesa equivalenza di mansioni e/o della mobilità indiscriminata. I risultati di una tale operazione certamente non possono che essere negativi e favoriscono le idee di privatizzazione.

La biblioteca orientata alla qualità e alla soddisfazione dell'utente

In questo contesto, anche se pieno di contraddizioni, la biblioteca può, anzi deve, trovare la sua corretta attualizzazione, pena il rischio di una lenta e progressiva “estinzione”.

La biblioteca di ente locale, al passo con i tempi, è chiamata a fornire servizi sempre più orientati all'utente-cliente e improntati all'efficienza, efficacia ed economicità. Assume importanza quindi una gestione della biblioteca basata su:

- definizione di obiettivi e verifica del loro raggiungimento;
- assegnazione di risorse certe;
- programmazione e pianificazione degli interventi attraverso il Piano esecutivo di gestione (PEG), dove organizzazione, comunicazione, controllo e misurazione della qualità dei servizi diventano strategici.

La metodologia della rilevazione dell'efficacia, efficienza, economicità del servizio biblioteca applicando adeguati indicatori risulta essere indispensabile. Una serie di elementi utili per misurazioni, indicatori e valori di riferimento, si possono trovare nella recente pubblicazione AIB dal titolo *Linee guida per la valutazione delle biblioteche pubbliche italiane*: un utile e pratico strumento di lavoro sia per la metodologia che per gli indicatori standard maggiormente significativi a cui fare riferimento.

Particolare attenzione va posta alla “qualità percepita” dall'utente-cliente e al “grado di soddisfazione” del medesimo perché la qualità percepita è quella che l'utente dichiara di vedere, di sentire, di percepire e per la quale si dichiara soddisfatto o insoddisfatto del servizio fruito.

Se questa è la “nuova biblioteca”, appare evidente l'importanza e la centralità del ruolo professionale specialistico del bibliotecario e degli assistenti di biblioteca, della loro motivazione professionale e nello stesso tempo l'esigenza che all'interno dell'ente esista un management in grado di valorizzare e far riconoscere (anche economicamente) tale ruolo e capace di mettere in sintonia il servizio della “biblioteca-azienda” con le scelte strategiche complessive dell'ente.

Investire sulla professionalità significa puntare alla qualità del servizio erogato.¹⁷

Le scelte politico-amministrative, il PEG e la negoziazione degli obiettivi

Nel rispetto della distinzione e separazione delle competenze e dei poteri¹⁸ spetta agli organi politico-istituzionali:

- la definizione degli obiettivi generali e strategici dell'ente; ➤

- l'adozione di indirizzi circa i servizi da erogare, oltre quelli espressamente previsti per legge;
- l'indicazione di orientamenti conformi alla normativa circa la gestione diretta, in economia;
- l'affidamento a terzi di interi servizi o di parte di essi;
- l'assegnazione alla dirigenza delle risorse (finanziarie, strumentali, umane) per il raggiungimento e l'attuazione di quanto indicato.

Le strategie generali fanno prevalentemente riferimento al programma politico-amministrativo del sindaco e del presidente della Provincia sulla base del quale sono stati eletti direttamente dai cittadini elettori e che sono tracciate e precisate nella "relazione programmatica di mandato" che viene presentata alle assemblee consiliari e che costituisce il "piano quinquennale" dell'amministrazione di ciascun ente.

Le strategie si traducono poi in programmi specifici, obiettivi circostanziati e tempi di realizzazione in occasione della presentazione del bilancio di previsione annuale e triennale con le relative relazioni revisionali e programmatiche e della contemporanea definizione del Piano esecutivo di gestione annuale (PEG) di ciascun ente.

Il PEG è lo strumento cardine per la gestione complessiva dell'ente, che collega indirizzi, obiettivi, risorse e responsabilizza la dirigenza al conseguimento dei risultati in piena autonomia gestionale e provoca un impatto rilevante sull'assetto organizzativo dei servizi e sui processi decisionali a cascata.

È in questa fase che gli amministratori propongono, la loro "idea di biblioteca", ne indicano il ruolo, le finalità, gli obiettivi generali, la tipologia dei servizi e la collocazione nel contesto organizzativo strutturale dell'ente. Nella elaborazione del PEG grosso peso hanno le "scelte strategiche", i cui effetti ricadono sui lunghi periodi, a volte

ben oltre il piano triennale di previsione.

Possono essere programmati e attivati, sia a titolo sperimentale che a titolo definitivo, interventi di riorganizzazione, di esternalizzazione, di appalto, di cooperazione e così via. Può essere cambiata la tipologia di gestione, come pure si possono attivare forme di lavoro flessibili (telelavoro, lavoro interinale, contratti di formazione e lavoro, tempo parziale, incarichi professionali a termine), consulenze di progettazione, affidamento delle attività a terzi.

È questo il momento importante in cui si decide la vita o la morte di un servizio, il suo sviluppo o la sua riduzione, l'implementazione delle risorse o la riduzione delle stesse.

La proposta definitiva di PEG deve essere predisposta dalla dirigenza, avvalendosi del supporto tecnico del bibliotecario. La dirigenza, per legge responsabile della gestione, si confronta con gli amministratori, a tutto campo, e a questi fornisce gli elementi di valenza tecnico-specialistica e gestionale per ridefinire, ritrarre, ricollocare gli indirizzi e gli obiettivi politico-amministrativi.

Questo contesto può fornire l'occasione per un ripensamento della struttura organizzati-

va, per l'eliminazione di sovrapposizioni o di vuoti organizzativi, per la riduzione delle potenziali aree di conflitto o di tensione, nonché per l'armonizzazione con altri servizi.

È questo il momento della "negoziazione" tra obiettivi politici desiderati e obiettivi tecnici fattibili.

Spetta al dirigente, con il supporto professionale fondamentale del bibliotecario, dimostrare e far capire agli amministratori quali sono le scelte tecniche più opportune da attivare per raggiungere determinati obiettivi e mettere in discussione "anche" gli indirizzi, se questi non sono rispondenti ai compiti istituzionali di un servizio e ai bisogni dei cittadini. Inoltre, sui progetti strategici deve essere evidenziata



la loro “portata e impegno finanziario pluriennale” per i conseguenti riflessi e le eventuali ricadute sull’insieme dei servizi.

L’elemento che oggi preoccupa i bibliotecari, fa discutere, sviluppa confronti anche tesi è l’impostazione generalizzata tendente a favorire il cambiamento, a tutti i costi, della “forma di gestione”. Il problema va affrontato con serietà e cognizione di causa e al di fuori da prevenzioni ideologiche. Le prevaricazioni unilaterali in virtù delle posizioni di potere precostituite non portano vantaggi a nessuno. Le situazioni diversificate devono e possono trovare soluzioni differenziate ma sempre con l’obiettivo primario del servizio di qualità e orientato all’utente.

Il confronto, anche serrato, è opportuno che ci sia, ma deve essere sempre accompagnato dall’analisi dei costi-benefici e deve portare possibilmente a una “scelta condivisa” tra amministratori, dirigenza e bibliotecario.

La gestione e l’erogazione dei servizi pubblici degli enti locali deve, comunque, essere coerente con quanto previsto dal Testo unico – d.lgs. 267/200 – come modificato dalla finanziaria 2002.

La normativa fa una distinzione fra le forme associative¹⁹ e forme di gestione.²⁰

Allo scopo di evitare confusioni, non solo terminologiche ma anche di contenuti, va tenuto presente che nel primo ambito vengono previste le forme di cooperazione e associazione tra gli enti per l’esercizio di funzioni e servizi, mentre nel secondo ambito vengono previste le forme di gestione dei servizi pubblici locali che “abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.²¹ Il Testo unico prevede, inoltre, che a questi servizi siano applicate le norme relative alla

qualità e alla carta dei servizi previsti dal d.lgs. 286/1999.²²

Le forme associative di gestione

Le forme associative previste sono:

- Convenzioni
- Consorzi
- Unioni
- Esercizio associato
- Accordi di programma

*Convenzione*²³

Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, i comuni e le province possono stipulare tra loro apposite Convenzioni... Le Convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

È una concreta risposta alle esigenze in atto.

Vi sono però le novità che riguardano l’indicazione di strumenti operativi (probabilmente dovute al recepimento di qualche sperimentazione fatta):

le Convenzioni... possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l’esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all’accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all’accordo a favore di uno di essi che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

È questa la tipica associazione volontaria tra enti per la gestione di servizi comuni che trova la sua pratica applicazione nei già esistenti sistemi bibliotecari intercomunalmente con tutti i contenuti di cooperazione e di economie di scala fortemente rispondenti ai dettami di legge.

Si tratta di una modalità che, attraverso il principio della delega, favorisce snellezza ed efficacia

soprattutto agli interventi di quegli enti che altrimenti, da soli, non sarebbero nemmeno in grado di garantire i servizi, o comunque di garantire qualità ed economicità.

*Consorzio*²⁴

I comuni e le province, per la gestione associata di uno o più servizi e l’esercizio di funzioni, possono costituire un Consorzio, secondo le norme previste per le Aziende speciali... A tal fine i rispettivi Consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione unitamente allo statuto...

Il consorzio ha personalità giuridica con organi statutari. Per quanto attiene alla finanza, alla contabilità e al regime fiscale, si applica quanto previsto per le aziende speciali, salvo quanto diversamente indicato nello statuto.

Questa forma di gestione associata, anche se con modalità diverse e con differenti approcci ai servizi, è già abbastanza sperimentata quale superamento gestionale dei sistemi bibliotecari, con riferimento a realtà territoriali e bacini di utenza molto ampi (sino a coincidere con il territorio della provincia) e con la caratteristica di centri di servizi per le biblioteche.

I vantaggi in termini di efficacia ed economicità dei servizi possono essere elevati, perché vi è la possibilità di portare la cooperazione a livello di gestione aziendale, livello che può permettere di spaziare oltre la concezione bibliotecocentrica per fornire anche altri servizi di pubblica utilità e garantirsi fonti di risorse finanziarie.²⁵

*Unioni di comuni*²⁶

Sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

Questa forma di associazione, con atto costitutivo e statuto appro- ➤

vato dai consigli dei singoli enti associati, ha potestà regolamentare e applica organizzazione e principi dell'ordinamento dei comuni. Alle unioni competono anche gli introiti derivanti dalle tasse, tariffe e dai contributi sui servizi ad essi affidati. È una forma nuova e ancora poco praticata, certamente idonea alla gestione delle funzioni classiche di competenza dei comuni (tributi, anagrafe, sportello unico ecc.), ma non escludente a priori la gestione delle biblioteche.

*Esercizio associato*²⁷

Esercizio associato di funzioni e servizi dei comuni di minori dimensioni demografiche... Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie...

Questa è una forma associata di gestione sovracomunale incentivata e regolamentata dalle regioni che spesso costituisce l'anticamera dell'unione.

*Accordo di programma*²⁷

Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che per la loro realizzazione richiedono l'azione coordinata... [di più enti].

È un accordo approvato con il consenso unanime dei rappresentanti elettivi degli enti e l'atto formale è pubblicato sul *Bollettino regionale*. Può valere per la realizzazione della biblioteca di utilità e interesse sovracomunale.

Le forme di gestione²⁸

Secondo l'art. 35 della finanziaria 2002 che modifica l'art. 113 del Testo unico i "servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale" vengono incorporati dagli altri servizi erogati dagli enti locali e sono

regolamentati dal nuovo art. 113 *bis* allo scopo aggiunto.

Tale articolo fa una scansione valoriale usando una terminologia che lascia intendere una gerarchia di scelta, a cascata, tra quattro raggruppamenti espressi con quattro commi consecutivi:

– nel comma 1 si dice che i servizi "...sono gestiti mediante affidamento diretto a...";

– nel comma 2 si dice che "... è consentita la gestione in economia...";

– nel comma 3 si dice che gli enti "... possono procedere all'affidamento diretto... anche a...";

– nel comma 4 si dice che i servizi dei commi precedenti "... possono essere affidati a terzi".

Ciascun comma dell'art. 113 *bis* indica le "forme" che l'ente locale può o deve adottare nella gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza industriale.

È molto discutibile il metodo usato dal legislatore di apportare modifiche sostanziali al Testo unico sull'ordinamento degli enti locali utilizzando la legge finanziaria che ha una portata limitata, perché legata sostanzialmente a un esercizio finanziario temporalmente definito. Tale scelta metodologica e l'impostazione impositiva introdotta fa e farà discutere.

La scelta della forma di gestione dei servizi non potrà che essere molto articolata a seconda delle specificità degli enti, del territorio di riferimento, e su di essa peserà molto l'esperienza maturata in questi ultimi anni, oltretutto i risultati della gestione sino ad ora adottata nelle varie biblioteche singole o associate.

In questo ambito di esame contestuale del provvedimento legislativo, è opportuno passare in rassegna tutte le varie forme di gestione possibili e previste, mantenendo la scalarità interpretabile dall'impostazione dell'articolato della finanziaria.

COMMA 1

I servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale

sono gestiti mediante affidamento diretto a:

- a) Istituzioni
- b) Aziende speciali, anche consortili
- c) Società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile.

La perentorietà della definizione non lascia dubbi sulla indicazione prioritaria delle forme di gestione che gli enti devono adottare.

*Istituzione*²⁹

L'istituzione è un organismo strumentale dell'ente locale, dotato di autonomia gestionale, il cui ordinamento e funzionamento sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono. Gli organi previsti sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e di revoca degli amministratori sono stabiliti dallo statuto dell'ente locale.

L'istituzione assume un ruolo innovativo, rispetto alla gestione in economia, in termini operativi e quindi di efficienza, ma soprattutto in termini di efficacia. Il conseguimento degli obiettivi è infatti preciso e finalizzato all'erogazione di servizi ben individuati e privi della pesantezza sovrastrutturale e dei condizionamenti endo-organizzativi dell'ente locale in genere. È questa una forma gestionale che si sta lentamente diffondendo ed è quindi suscettibile di seri sviluppi nel breve periodo per i vantaggi derivanti dalla snellezza strutturale e dall'autonomia gestionale.

Il limite vero dell'istituzione è quello di non essere un "ente" strumentale e di non essere dotata di "personalità giuridica". L'ente locale conferisce il capitale di do-

tazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza con i propri revisori dei conti, verifica i risultati della gestione, provvede alla copertura dei costi sociali. Alcuni atti fondamentali devono essere prodotti per l'approvazione del consiglio comunale: il piano programma, i bilanci economici di previsione annuale e pluriennale, il bilancio di esercizio, il conto consuntivo.

L'istituzione ha l'obbligo del pareggio del bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

Soprattutto in relazione a questo ultimo aspetto, laddove è stata attivata, spesso, l'istituzione comprende più servizi alla persona nell'ambito dell'area culturale, sportiva, turistica e del tempo libero, alcuni dei quali possono avere delle entrate proprie.

Azienda speciale³⁰

L'Azienda speciale è un ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

Gli organi previsti sono i medesimi dell'istituzione. A differenza dell'istituzione, l'azienda speciale ha un ordinamento e il funzionamento disciplinato dal proprio statuto e dai propri regolamenti che prevedono, tra l'altro, dei propri revisori dei conti e forme autonome di verifica della gestione. Tra i documenti da sottoporre al consiglio dell'ente vi è l'obbligo del contratto di servizio che disciplina i rapporti tra

l'ente e l'azienda speciale e vengono definiti i loro obblighi e diritti allo scopo di garantire il perseguimento degli obiettivi e delle scelte indicate in un piano programma.

Tra gli elementi di valutazione, nella scelta di questa forma di gestione, va tenuto conto che vi possono essere dei costi maggiori di partenza sia per quanto riguarda gli organi (compensi, indennità) sia rispetto al trattamento economico riservato alla necessaria struttura organizzativa e direttiva dell'azienda speciale.

La capacità giuridica dell'azienda speciale, diversamente da quella dell'istituzione, consente di utilizzare forme diverse di finanziamento rispetto al capitale conferito dall'ente locale, quali l'assunzione di mutui e il ricorso al mercato finan-

ziario sotto forma di prestiti obbligazionari.

A tutt'oggi ha trovato scarse applicazioni con riferimento alle biblioteche o reti informative. Ciò trova la spiegazione logica nel fatto che l'azienda speciale, avendo personalità giuridica che acquisisce con l'iscrizione nel registro delle imprese (fatta a cura dell'ente locale), troverebbe miglior collocazione laddove l'attività da gestire ha una rilevanza imprenditoriale. Spesso, proprio per questa caratteristica, e anche in virtù dell'orientamento normativo, l'azienda speciale si trasforma in società per azioni.³¹

L'ente determina l'indirizzo iniziale e le finalità dell'azienda con l'approvazione dei suoi atti fondamentali, ma non assumerà la responsabilità diretta della gestione, mantenendo soltanto la competenza del controllo successivo all'adozione degli atti di gestione.

La costituzione dell'azienda speciale per la gestione di servizi avviene dopo che l'ente ha elaborato, discusso e approvato un "progetto economico e finanziario" che ne dimostri la validità.

La costituzione dell'azienda speciale per la gestione di servizi avviene dopo che l'ente ha elaborato, discusso e approvato un "progetto economico e finanziario" che ne dimostri la validità.

Società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali³²

Gli enti possono, per l'esercizio di servizi pubblici di cui all'art. 113 *bis* e per la realizzazione di opere necessarie al corretto svolgimento del servizio nonché per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico... costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria... Gli enti interessati provvedono alla scelta ➤



dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedura di evidenza pubblica... Nel caso di servizi pubblici locali una quota delle azioni può essere destinata all'azionariato diffuso e resta comunque sul mercato.

Questa definizione normativa ha fatto parecchio discutere a partire dalla 142/90 alla successiva legge 498/92 che disciplina la partecipazione degli enti locali a società a prevalente capitale privato.

Le società miste costituiscono uno strumento che consente all'ente una gestione dei servizi pubblici che, in relazione alla loro natura, possono implicare la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

La partecipazione dell'ente locale a una società di capitali di minoranza è giustificata nel caso in cui rigorose verifiche di natura economica e finanziaria consentano di ritenere questa forma di intervento dell'ente come la più conveniente. Le società per azioni con capitale pubblico sono soggetti di diritto privato la cui attività è disciplinata dalle norme societarie.

La partecipazione di soggetti diversi per natura giuridica originaria obbliga gli amministratori della società a salvaguardare e garantire le finalità di tutti e quindi a garantire gli obiettivi pubblici, ma contemporaneamente a permettere attività economico-finanziarie private anche "speculative".

È una forma di gestione che poco si addice alle biblioteche, proprio per la specificità non imprenditoriale del servizio che esse erogano.

COMMA 2

È consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1³³

e cioè alla istituzione, alla azienda speciale e alla società per azioni.

La maggior parte dei comuni e delle province ha finora gestito in economia i servizi culturali e la biblioteca. Si tratta di una modalità amministrativa che pone in luce evidenti limiti in relazione alle esigenze, sempre più avvertite, di realizzare un'adeguata valorizzazione dell'attività e un'erogazione dei servizi culturali fatta secondo moderni criteri di qualità, efficienza, efficacia ed economicità e anche di imprenditorialità.

Tale forma, stante il "nuovo" dettato legislativo, dovrebbe diventare sempre più residuale. È prevista solo nei casi di modeste dimensioni del servizio o quando non occorra una struttura organizzativa propria e autonoma o ancora nei casi in cui per altre ragioni, ben motivate, sia opportuno mantenere la gestione all'interno dell'ente locale.

Le biblioteche piccole rientrano nella casistica ammessa per la gestione in economia e ciò può andare bene purché tali piccole realtà siano gestite nell'ambito di forme associative di cooperazione precedentemente descritte.

La gestione in economia è ancora fortemente prevalente in tutti gli enti locali, e quindi anche nelle biblioteche, mentre il legislatore vuole probabilmente creare le condizioni perché si faccia ricorso alle altre forme di gestione, soprattutto misto pubblico-privato o di tipo privato.

Ora, in virtù di ciò, gli amministratori, i dirigenti, i bibliotecari sono chiamati a compiere delle scelte, anche "difficili", ma strategiche, in sintonia con la nuova legislazione. Qualora, in sede di programmazione (PEG), venisse adottata ancora la gestione in economia, il dirigente/responsabile (responsabilità diretta) dovrà "giustificare" la scelta e documentare la validità e l'opportunità economica, di efficienza ed efficacia del mantenimento di tale forma di gestione.

Nel caso di trasformazione del servizio in economia della biblioteca in altre forme di gestione, comunque, l'atto amministrativo (deliberazione-determinazione) dovrà contenere alcuni elementi importanti di natura tecnica ed economico-finanziaria che costituiscono il contenuto coordinato del progetto.

COMMA 3

*Associazioni e fondazioni costituite o partecipate*³⁴

Gli enti possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad Associazioni e Fondazioni da loro costituite o partecipate.

Il dispositivo normativo individua una possibilità alternativa alle forme di gestione già descritte ma la indica, in modo inequivocabile, solo per i servizi culturali e del tempo libero. La distinzione fatta lascia intendere che le associazioni e le fondazioni, quali "soggetti gestori", non vanno adottate per altri tipi di servizi. Altro elemento distintivo sta nel fatto che le associazioni e fondazioni devono essere costituite o partecipate dall'ente locale affidatario dei servizi (quindi non qualsiasi associazione o fondazione).

La biblioteca di ente locale può, quindi, trattandosi di un servizio culturale, essere affidata in gestione ad una associazione o ad una fondazione, purché queste siano costituite o partecipate dall'ente locale stesso. Si possono verificare tre casi tipici:

– i soggetti gestori esistono già, per precedenti scelte politico-amministrative, e hanno tra le loro finalità istituzionali anche la gestione di sistemi informativi locali o meglio la gestione di biblioteche: l'affidamento della gestione del servizio biblioteca potrà avvenire con la normale prassi amministrativa;

– i soggetti gestori esistono già, ma non hanno tra le loro finalità istituzionali anche la gestione di sistemi informativi locali o meglio la gestione di biblioteche: l'affidamento della gestione del servizio biblioteca potrà avvenire solo dopo che sono state “aggiornate” le finalità statutarie dei possibili gestori, sempre che ciò sia previsto dalle loro norme statutarie;

– i soggetti gestori non esistono: per poter affidare la gestione del servizio biblioteca occorre che l'ente locale costituisca l'associazione o la fondazione o attivi la partecipazione ad esse, avendo cura che tra le finalità istituzionali sia prevista la gestione di sistemi informativi locali o meglio la gestione di biblioteche locali.

Associazione

L'associazione è un ente non profit o ente senza scopo di lucro rappresentato da un “contratto” di comunione di scopo, cioè un contratto in cui ciascuna delle parti associate mira a realizzare un interesse comune a tutti i soggetti che partecipano all'associazione.

L'elemento importante del contratto è lo scopo dell'associazione che, a differenza delle società, è quello di soddisfare i bisogni di natura ideale, o comunque non economica, dei propri associati. Lo scopo di natura ideale non è in antitesi con il fatto che l'associazione eserciti delle attività economiche, purché queste attività costituiscano il mezzo per raggiungere lo scopo. Ad esempio, se l'associazione ha lo scopo di gestire la biblioteca, e di erogare i relativi servizi a titolo gratuito per i cittadini, può sviluppare un'attività editoriale, organizzare e allestire mostre e conferenze e così via per avere introiti e mezzi finanziari necessari per garantire il raggiungimento dello scopo primario; per lo stesso obiettivo può anche impegnarsi in attività

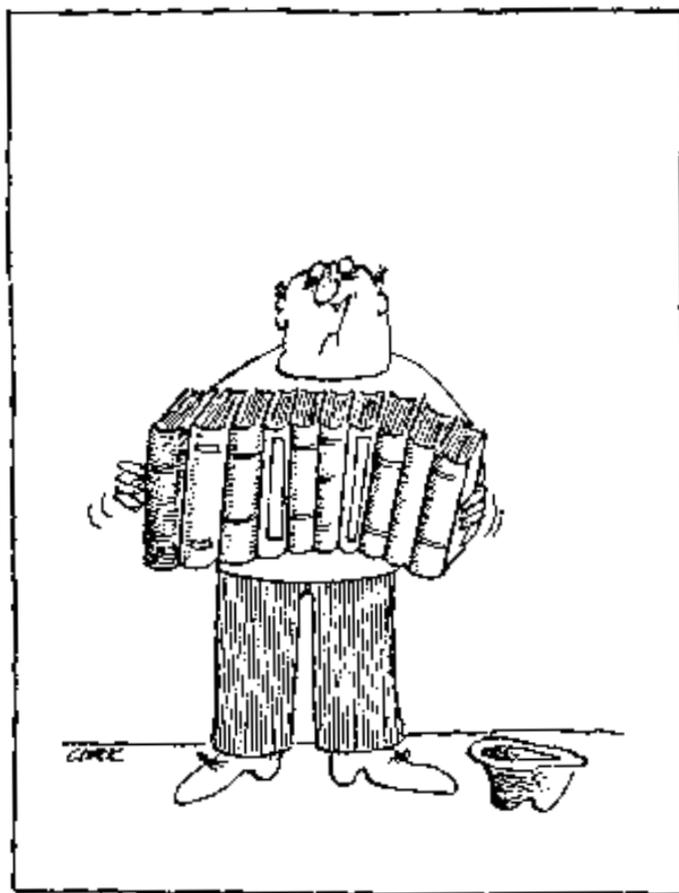
economiche non strettamente legate al settore culturale.

Altro elemento importante è la struttura. L'associazione è costituita dal rapporto associativo a “struttura aperta”, dato che nuove parti si possono associare, nel tempo, senza che questo comporti alcun cambiamento nell'atto costitutivo: di fatto possono entrare a far parte dell'associazione tutti coloro che hanno interessi dello stesso tipo di quelli che hanno attivato il rapporto associativo.

Gli organi dell'associazione sono l'assemblea dei soci e gli amministratori eletti dai soci. A questi si possono aggiungere altri organi, purché previsti nello statuto (collegio dei revisori, probiviri, comitato esecutivo, comitato scientifico ecc.).

L'atto costitutivo (art. 16 del c.c.) deve essere un atto pubblico (art. 14 c.c.) e deve contenere la volontà di dar vita al rapporto associativo e lo scopo di natura ideale e comunque non di lucro.

Lo statuto, che è parte integrante dell'atto costitutivo (spesso unico documento diviso in due parti), contiene la struttura, gli organi e le modalità di esecuzione del rapporto; di norma sono elencate le attività che l'associazione si prefigge di svolgere. Lo statuto deve contenere anche la descrizione del patrimonio che, secondo le di-



sposizioni, deve essere almeno “sufficiente” per raggiungere lo scopo associativo. Il patrimonio iniziale è destinato a variare (aumentare o diminuire) nel tempo per effetto dei contributi associativi dei nuovi soggetti aderenti sia per sovvenzioni, liberalità, donazioni, eredità.

La registrazione avviene nel pubblico registro delle persone giuridiche e con essa l'associazione assume tutte le caratteristiche gestionali autorizzate e in particolare:

- autonomia patrimoniale in virtù della quale il patrimonio dell'associazione si presenta distinto e autonomo rispetto a quello degli associati e degli amministratori;
- limitazione delle responsabilità degli amministratori per le obbligazioni assunte per conto dell'associazione;
- possibilità di accettare eredità ➤

e donazione e di acquistare beni immobili.

L'atto costitutivo, nel suo insieme con lo statuto, deve contenere anche i diritti e gli obblighi degli associati. Sono molto importanti gli obblighi di conferimento (una tantum, contributi periodici, vitalizi), da parte di alcuni soggetti o determinate categorie di soci (pubblici o privati), e gli obblighi di versamenti (a scadenze prefissate) a copertura delle esigenze programmate e insorgenti. Altro elemento importante dell'atto costitutivo riguarda le condizioni di ammissione di soci.

L'ente associazione appare tipologicamente idoneo alla gestione delle attività culturali e del tempo libero, in senso ampio del termine, piuttosto che alla gestione di una struttura specifica di servizi informativi quale è la biblioteca. Nel corso degli ultimi anni si è sviluppata la tendenza alla trasformazione delle associazioni in fondazioni soprattutto nell'ambito "artistico" e "museale".

Fondazione

La Fondazione è un ente non profit o ente senza scopo di lucro caratterizzato dalla destinazione di un patrimonio privato per una finalità non lucrativa e che, quindi, può essere costituita solo per scopi di pubblica utilità. La disciplina della fondazione di diritto privato è contenuta nel Titolo II del libro primo del Codice civile. Molti articoli sono comuni alla associazione. La differenza sostanziale sta nel fatto che la legge nel caso delle associazioni conferisce personalità giuridica a un complesso di soggetti e nel caso delle fondazioni a un complesso di beni destinati ad uno scopo.

L'atto costitutivo della fondazione è sempre un atto unilaterale di uno o più soggetti. L'esecuzione di quanto stabilito dall'atto di costituzione è affidato a persone diverse

dai fondatori. Si può quindi dire che la fondazione è un'organizzazione collettiva istituita da uno o più fondatori che hanno devoluto dei beni a un determinato scopo di natura ideale, morale, o comunque non economico, e che viene gestita da degli amministratori. La composizione e la modalità di nomina degli amministratori che vanno a costituire il consiglio di amministrazione sono definite nello statuto.

Il consiglio di amministrazione, nel tempo, ha di fatto perso la caratteristica "servente" originaria ed è sempre più diventato un organo sovrano a cui spettano le più importanti decisioni riguardanti l'attività e la vita dell'ente, tra cui le principali sono:

- a) investimenti, erogazioni delle rendite, utilizzo dei frutti e dei capitali;
- b) individuazione dei beneficiari (discrezionale e continuativa erogazione e produzione di servizi);
- c) modifiche statutarie da sottoporre ai fondatori (di norma a carico dell'organo amministrativo perché i fondatori vi partecipano o hanno i propri rappresentanti);
- d) devoluzione dell'attivo dell'ente;
- e) direzione scientifica o controllo delle attività scientifiche;
- f) nomina dei membri del collegio sindacale.

L'atto di fondazione è, in primo luogo, un atto di disponibilità patrimoniale, attraverso cui il fondatore destina un patrimonio al conseguimento di uno scopo; è, inoltre, un atto di organizzazione che determina, attraverso una struttura organizzativa, il modo di attuazione dello scopo.

La costituzione avviene per "atto pubblico tra vivi", ma può essere disposta anche per testamento.

Fondatori possono essere una o più persone fisiche, enti collettivi, enti pubblici.

L'atto di fondazione deve contenere: la denominazione dell'ente, l'in-

dicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione. Altri elementi "tipici" dell'atto costitutivo sono: la prima nomina delle cariche sociali, la designazione dei soggetti incaricati a ottenere il riconoscimento, la richiesta delle agevolazioni fiscali.

Le fondazioni alla pari delle associazioni acquistano personalità giuridica mediante iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso le prefetture.⁵⁵ In base all'art. 14 del d.p.r. n. 616 del 1977 il riconoscimento della personalità giuridica avviene con decreto del presidente della regione se l'ente è destinato a operare solo nelle materie attribuite di competenza alle regioni e solo nella regione di riferimento.

Lo statuto contiene l'insieme delle norme della fondazione che regolano l'ente nella sua struttura, attività e vicende. Esso è la parte normativa dell'atto costitutivo a cui va allegato, e ne costituisce parte integrante. Le prime nomine degli amministratori avvengono nell'atto costitutivo, poi nello statuto vengono indicate le regole per il proseguimento e per la sostituzione. L'ampiezza dei poteri del consiglio di amministrazione può essere illimitata.

Sono di norma previsti anche altri organi: presidente, vicepresidente, segretario generale, tesoriere, collegio sindacale. Vi possono essere anche comitati e commissioni che costituiscono i momenti organizzati di decentramento e suddivisione dei compiti. Di norma c'è il comitato esecutivo, che possiamo paragonare alla giunta degli enti locali, e il comitato scientifico.

L'"evoluzione" della fondazione è continua: oggi riesce a impegnare capitali, creare organizzazioni di mezzi e di persone, coinvolge varie aree di interessi sociali (lavoratori, creditori, utenti), alla sua co-

stituzione partecipano spesso enti pubblici e società private o a capitale misto e vari possono essere i settori di intervento. È incompatibile con lo scopo della fondazione solo lo scopo di lucro in senso soggettivo, non lo svolgimento di attività di impresa, né la realizzazione di utili attraverso l'attività (lucro oggettivo). Questo dato è oramai acquisito dalla dottrina.

Fondazione di partecipazione

Il percorso fatto negli ultimi anni dalle esperienze pratiche con il relativo trascinarsi normativo è stato quello di rendere disponibile un nuovo strumento giuridico, quale sviluppo naturale delle fondazioni, capace di permettere un efficace quadro operativo sinergico tra pubblico e privato. Questo strumento è stato definito fondazione di partecipazione.

La fondazione di partecipazione permette di far coesistere in un unico soggetto operativo imprese, società miste, associazioni culturali, ministeri, enti locali, ciascuno con la possibilità di mantenere intatte le proprie peculiarità, pur entrando a pieno titolo nella creatività del progetto, nella trasparenza dell'operazione.

I contorni normativi trovano riferimento all'art. 1332 del Codice civile e all'art. 1 del d.p.r. 361/2000.

Formalmente, la costituzione della fondazione di partecipazione, come di tutte le altre fondazioni, richiede l'intervento del notaio, il quale redige conforme atto pubblico, di cui lo statuto costituisce parte essenziale e integrante.

Ciò che principalmente caratterizza le fondazioni di partecipazione, pur tenendo presente che l'elasticità e la duttilità dell'istituto consentono di prevederli tutti o anche solo in parte, sono i seguenti elementi:

1) *Presenza degli enti pubblici locali* (regione, province, comuni) sia

in veste di fondatori sia mediante propri rappresentanti nel consiglio di amministrazione, nonché in un organismo di vigilanza interno detto organo di sorveglianza. Quest'ultimo controlla la continua aderenza dell'operato della fondazione alla legge, allo statuto e al pubblico interesse; è composto solo da rappresentanti degli enti locali, ovvero degli altri enti pubblici, e ha il potere di censurare ogni operato fuorviante o disinvoltamente privatistico rispetto alla caratterizzazione dello scopo della fondazione, che resta, giova ripeterlo, di pubblico interesse e senza scopo di lucro. Altra possibilità di controllo, soprattutto morale, è data dall'esistenza di un comitato di saggi composto da personalità emerite in vari campi di interesse e sempre nominate dagli enti pubblici.

2) *Presenza dei fondatori* costituiti da privati, aziende, enti, finanziatori che contribuiscono in modo significativo a dotare la fondazione dei mezzi necessari per raggiungere i propri scopi, oltre a portare in essa l'esperienza e la capacità gestionale e imprenditoriale.

3) *Presenza di aderenti e sostenitori* i quali, mediante versamento di somme di denaro *una tantum* o a precise scadenze prefissate, ovvero mediante la prestazione di lavoro volontario o, ancora, mediante la donazione di beni materiali o immateriali, contribuiscono in modo determinante alla sopravvivenza dell'ente e al perseguimento delle sue finalità. La loro rappresentanza si colloca nell'assemblea di partecipazione che fornisce parere consultivo sui bilanci e formula proposte per la programmazione dell'attività dell'ente.

4) *Riunione e sintesi* di tutte queste componenti in un unico organo, il consiglio generale, che ha il compito di deliberare gli atti essenziali per la vita dell'ente, nonché nel consiglio di amministrazione.

Si può, quindi, affermare che con

tale tipo di fondazione si viene a costituire un patrimonio di destinazione a struttura aperta, e si realizza altresì un'equilibrata sintesi dell'elemento personale, proprio delle associazioni, e dell'elemento patrimoniale, tipico delle fondazioni, coordinato e calibrato dalle e sulle esigenze dell'ordinamento pubblico. La fondazione di partecipazione è di fatto lo strumento di possibile utilizzo anche per la gestione delle biblioteche. Visti i soggetti che vi possono coesistere, è una forma di gestione adatta non per la singola biblioteca di ente locale, di piccola e media dimensione, ma per un insieme territoriale di soggetti che possono riguardare sia la filiera di produzione che di erogazione culturale. L'intreccio delle attività di erogazione a pagamento con quelle di erogazione a titolo gratuito, come le biblioteche, può favorire un'utile sinergia. Sinergia che potrebbe indurre l'apporto di finanze aggiuntive a quelle fornite dai soggetti istituzionali e comunque sempre utili, se non necessarie, alla gestione.

Con il d.lgs. 367/96 si sono concepite le fondazioni per enti lirici e istituzioni concertistiche di rilevanza nazionale. Queste fondazioni hanno la struttura simile alla fondazione di partecipazione, ma è sostanzialmente "molto ingessata": la partecipazione dei privati è infatti limitata percentualmente. L'ispirazione del decreto è comunque di estrema apertura rispetto alla fondazione tradizionale e quindi un buon riferimento per le fondazioni a partecipazione.

Continui sono gli aggiornamenti normativi tesi ad agevolare i soggetti interessati alla costituzione delle fondazioni, ultimo tra questi la finanziaria 2002,³⁶ come pure a favorire le cosiddette erogazioni liberali a sconto fiscale o a totale detrazione (collegato fiscale alla finanziaria 2000).³⁷

Nell'ambito dei musei le esperienze in atto hanno contemplato ►

anche la gestione degli archivi e delle biblioteche.

Per quanto riguarda le biblioteche di ente locale la fondazione di partecipazione può rappresentare uno sviluppo futuro per grandi biblioteche storiche o su grosse dimensioni territoriali (es. provincia), purché sia possibile trovare disponibilità reale e sostanziale di soggetti che garantiscono gli apporti finanziari iniziali e soprattutto di quelli che siano in grado di assicurare la prosecuzione dell'attività istituzionale.

Comma 4

*Affidamento a terzi*³⁸

Quando sussistano ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, i servizi... possono essere affidati a terzi, in base a procedure di evidenza pubblica, secondo le modalità stabilite dalle normative di settore.

Quando si fa riferimento a terzi si intendono sia soggetti pubblici che privati o a capitale pubblico/privato (es. società di servizi, cooperative, singoli privati, associazioni, fondazioni ecc.) a cui vengono affidati i servizi nel loro insieme o alcuni servizi di carattere specialistico o ad alto contenuto tecnico o tecnologico non sempre strettamente biblioteconomico (la più diffusa è la catalogazione).

È questa una forma di gestione di particolare attualità, non solo legislativa, che certamente avrà seri sviluppi. Con l'affidamento a terzi si viene a realizzare una delega complessiva della gestione di un servizio. Di fatto vi è la "sostituzione" dell'ente pubblico con il concessionario, che in qualità di "sostituto" attua le finalità dell'ente.

Questa forma di gestione, se offre alcuni vantaggi sul piano dell'economicità, pone seri problemi circa la qualità e, a volte, l'efficacia dei servizi resi all'utenza. L'esperienza

ha lasciato segni di danni pesanti. I problemi emersi possono e devono essere risolti attraverso capitoli di qualità e seri metodi di controllo, misurazione e valutazione dei servizi resi.

L'affidamento a terzi della gestione della biblioteca di ente locale è un passaggio molto importante e delicato, sia sul piano procedurale che sul piano dei contenuti. L'affidamento avviene con le modalità previste dai regolamenti dei singoli enti e nel rispetto della normativa che prevede le procedure di rilevanza pubblica: gara ufficiosa a trattativa privata, licitazione privata, appalto per concorso, asta pubblica.

È oramai ampiamente dimostrato che non è buona regola affidare i servizi, soprattutto quelli bibliotecari, basandosi sull'offerta economica più bassa, bensì sull'offerta complessivamente più vantaggiosa. Per raggiungere questo obiettivo è quindi indispensabile predisporre una serie di strumenti formali e sostanziali aventi lo scopo ben preciso di favorire la scelta migliore possibile e garantirsi contemporaneamente la miglior qualità del servizio reso.

Si fa riferimento quindi a:

- progetto di gestione;
- capitolato di oneri;
- foglio patti-condizioni;
- griglia di valutazione a punteggio predefinito;
- professionalità del personale impiegato;
- modalità di controllo e misurazione dei servizi;
- penalità e recesso.

È con la finanziaria 2000 che si sollecita l'adozione della formula del contratto a risultato, basato esplicitamente sui contenuti di efficienza ed economicità misurabili.

La finanziaria 2002 va a rafforzare il concetto di esternalizzazione inteso come privatizzazione dei servizi laddove con riferimento alle misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni,³⁹ e senza fare

distinzione alcuna circa le tipologie dei servizi, stabilisce che gli enti "anche in deroga alle vigenti disposizioni" sono autorizzati a:

- a) acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;
- b) costituire, nel rispetto delle condizioni di economicità di cui alla lettera a), soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza;
- c) attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso procedure selettive, trasparenti e non discriminatorie, lo svolgimento dei servizi di cui alla lettera b).

In estrema sintesi, per quanto qui esaminato, si può dire che non vi è una formula aprioristica che va bene per tutte le situazioni immaginabili.

Ogni realtà deve trovare la risposta migliore facendo tesoro delle esperienze già effettuate nel campo. Forse, in questa fase di transizione, potrebbe svilupparsi meglio quella forma di gestione non contemplata dalla normativa, ma che in gergo è definita "gestione mista".

La gestione mista consiste nella contemporaneità della gestione in economia, cioè gestione diretta da parte dell'ente, con l'affidamento a terzi, a tempo determinato, di alcuni servizi della biblioteca: quindi non esternalizzazione o privatizzazione dell'intero servizio. È questa una forma di gestione molto diffusa, se non prevalente, che sino ad oggi si è sviluppata più per esigenze strutturali che per scelta consapevole o per programmazione. Questa forma, se ben adottata, soprattutto nell'ambito delle forme associative di cooperazione, mette assieme i vantaggi della gestione diretta con quelli dell'affidamento a terzi in un contesto di ampie sinergie e spesso con risoluzione di problemi che altrimenti potrebbero compromettere il servizio stesso (es. elevati costi di gestione, caren-

za di personale a tempo indeterminato).

La gestione mista dovrà, però, diventare residuale nella misura in cui ciò è previsto dalla normativa per la gestione in economia.

Certamente non sono produttivi gli irrigidimenti ideologici di forma. Bisogna puntare alla sostanza, il che significa fare le scelte utili, a volte inevitabili, che siano fortemente finalizzate a garantire un servizio pubblico di qualità e impedire, quindi, che “per non fare delle scelte” si arrivi alla progressiva riduzione o annacquamento del servizio e ancora peggio alla chiusura parziale o alla soppressione della biblioteca.

In tutti i casi l'avvio di una nuova forma di associazione o di gestione deve essere sempre ben valutata e soppesata e il bibliotecario deve assumere un ruolo attivo e propositivo, soprattutto nella fase istituzionale della negoziazione per il PEG, affinché la scelta sia sempre la migliore possibile per il cittadino fruitore. ■

Note

¹ Legge 8 giugno 1990, n. 142 - Ordinamento delle autonomie locali.

² D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 - Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

³ D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 - Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

⁴ Legge 25 marzo 1993, n. 81 - Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.

⁵ Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

⁶ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

⁷ D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro

alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

⁸ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione.

⁹ Art. 30 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (articolo della legge finanziaria 2000 ripreso e aggiornato dalle leggi finanziarie successive).

¹⁰ Legge 28 dicembre 2001, n. 448 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002).

¹¹ Legge 3 agosto 1999, n. 265 - Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142.

¹² Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale delle regioni e autonomie locali 1998/2001 del 31 marzo 1999.

¹³ Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo all'area della dirigenza del comparto regioni e autonomie locali 1998/2001 e accordo integrativo del 23 dicembre 1999.

¹⁴ Accordo nazionale del 14 settembre 2000 sulle “code contrattuali” del CCNL del personale delle regioni e autonomie locali.

¹⁵ Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; Dir. P.C.M. 27 gennaio 1994 - Principi sull'erogazione dei servizi pubblici; legge 30 luglio 1998, n. 281 - Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti.

¹⁶ Nuovo ordinamento professionale del comparto del personale delle regioni e autonomie locali del 31 marzo 1999.

¹⁷ Cfr. *La qualità nel sistema bibliotecario*, a cura di Ornella Foglieni, Milano, Editrice Bibliografica, 2001.

¹⁸ Art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

¹⁹ Titolo II - capo V - artt. 30/35 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

²⁰ Titolo V - artt. 113 e 113 bis del d.lgs. *ibidem*.

²¹ Titolo V - art. 112, comma 1, del d.lgs. *ibidem*.

²² Titolo V - art. 112, comma 3, del d.lgs. *ibidem* - con rinvio al capo III-art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

²³ Art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

²⁴ Art. 31 del d.lgs. *ibidem*.

²⁵ Argomento trattato con varie angolazioni da Elisabetta Sperati, con la collaborazione di Gianni Stefanini e Rino Clerici, nell'articolo *L'azienda bibliotecaria: ovvero come il consorzio Sistema bibliotecario nord-ovest vorrebbe “far quadrare i conti” continuando ad offrire servizi di qualità*, “Bollettino AIB”, 39 (1999), 3.

²⁶ Art. 32 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

²⁷ Art. 33 del d.lgs. *ibidem*.

²⁸ Art. 34 del d.lgs. *ibidem*.

²⁹ Art. 113 bis, comma 1, aggiunto nel d.lgs. *ibidem* dall'art. 35 “Norme in materia di servizi pubblici locali” della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2002).

³⁰ Art. 114 del d.lgs. *ibidem*.

³¹ Art. 115 del d.lgs. *ibidem*.

³² Art. 116 del d.lgs. *ibidem*.

³³ Art. 113 bis, comma 2, aggiunto nel d.lgs. *ibidem* dall'art. 35 “Norme in materia di servizi pubblici locali” della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2002).

³⁴ Art. 113 bis, comma 3, *ibidem*.

³⁵ D.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361 - Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.

³⁶ Art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - *ibidem*.

³⁷ Art. 38 della legge 21 novembre 2000, n. 342 - Misure in materia fiscale.

³⁸ Art. 113 bis, comma 4, *ibidem*.

³⁹ Art. 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - *ibidem*.