

Allegato A

Parere Sen. Prof. O. Fumagalli Carulli

Richiesti di dire se l'articolo 22 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 trovi applicazione nei confronti della Fondazione Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo da Vinci" (di seguito Fondazione), anche tenuto conto che *medio tempore* è entrato in vigore l'articolo 1, comma 506, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), si rende il seguente parere.

Preliminarmente alla disamina della questione di diritto in esame, giova premettere alcuni brevi cenni circa le vicende costitutive della Fondazione nonché sul suo funzionamento.

Vicende costitutive e funzionamento della Fondazione

La nascita della Fondazione trae origine dall'articolo 4 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258 con cui è stato disposto che l'ente pubblico Museo della Scienza e della Tecnica "Leonardo da Vinci" di Milano si trasformasse, a decorrere dal 1° gennaio 2000, nella Fondazione Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo da Vinci".

Successivamente, con la pubblicazione dello Statuto avvenuta in data 8 maggio 2000, alla Fondazione è stata conferita la personalità giuridica di diritto privato, acquistando autonomia organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile e divenendo un centro di imputazione di rapporti giuridici del tutto distinto da quello delle pubbliche amministrazioni partecipanti alla Fondazione.

Tale trasformazione si inquadra nell'ambito del più ampio processo di privatizzazione degli enti pubblici all'interno del quale lo strumento della

fondazione è stato reputato dal legislatore quale quello più opportuno, da un canto, per ridurre la sfera pubblica nei settori non economici e, d'altra parte, per favorire ed incentivare l'intervento dei privati.

Per quanto qui interessa, può dirsi che, in merito alle entrate della Fondazione, esse derivano da: trasferimenti di amministrazioni pubbliche a copertura del disavanzo globale, contributi pubblici finalizzati, contributi di privati, ricavi da vendite e prestazioni.

Sotto il profilo economico dell'attività, va evidenziato che la Fondazione, in perfetta conformità allo Statuto ed allo spirito della legge istitutiva, svolge in via residuale attività commerciale mentre, ai sensi del diritto comunitario, deve essere considerata come un'impresa ogni qualvolta la sua offerta di beni o servizi, benché fatta senza scopo di lucro, si ponga in concorrenza con quella di operatori che invece tale scopo perseguono (cfr. CGCE 10 gennaio 2006, causa C-222/04, punto 123).

Articolo 22 del decreto Bersani e destinatari della norma

Ciò premesso, venendo al merito della questione, occorre richiamare il disposto dell'articolo 22 del decreto Bersani, rubricato *Riduzione delle spese di funzionamento per enti ed organismi pubblici non territoriali*, che, al primo comma, così recita: *“Gli stanziamenti per l'anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali, che adottano contabilità anche finanziaria, individuati ai sensi dell'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con esclusione delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, dell'Agenzia italiana del farmaco, degli*

Istituti zooprofilattici sperimentali, degli enti e degli organismi gestori delle aree naturali protette e delle istituzioni scolastiche, sono ridotti nella misura del 10 per cento, comunque nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per gli enti ed organismi pubblici che adottano una contabilità esclusivamente civilistica, i costi della produzione, individuati all'articolo 2425, primo comma, lettera B), numeri 6), 7) e 8), del codice civile, previsti nei rispettivi budget 2006, concernenti i beni di consumo e servizi ed il godimento di beni di terzi, sono ridotti del 10 per cento. Le somme provenienti dalle riduzioni di cui al presente comma sono versate da ciascun ente, entro il mese di ottobre 2006, all'entrata del bilancio dello Stato, con imputazione al capo X, capitolo 2961". Il secondo comma del medesimo articolo dispone, poi, che: "Per le medesime voci di spesa e di costo indicate al comma 1, per il triennio 2007-2009, le previsioni non potranno superare l'ottanta per cento di quelle iniziali dell'anno 2006, fermo restando quanto previsto dal comma 57 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2004, n. 311. Le somme corrispondenti alla riduzione dei costi e delle spese per effetto del presente comma sono appositamente accantonate per essere versate da ciascun ente, entro il 30 giugno di ciascun anno, all'entrata del bilancio dello Stato, con imputazione al capo X, capitolo 2961. È fatto divieto alle Amministrazioni vigilanti di approvare i bilanci di enti ed organismi pubblici in cui gli amministratori non abbiano espressamente dichiarato nella relazione sulla gestione di avere ottemperato alle disposizioni del presente articolo".

Deve, *in primis*, osservarsi che senza dubbio la Fondazione risulta tra i destinatari della norma in esame ("enti ed organismi pubblici non territoriali,

che adottano contabilità anche finanziaria, individuati ai sensi dell'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 30 dicembre 2004, n. 311"). Infatti, prescindendo da ogni valutazione circa la legittimità e correttezza di tale inserimento, è agevole rilevare che la medesima è compresa, sotto la rubrica "Enti e istituzioni di ricerca", nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (di seguito elenco I.S.T.A.T.) di cui al comunicato dell'I.S.T.A.T. 28 luglio 2006 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 28 luglio 2006, n. 174).

A tale proposito, il fatto che la Fondazione non sia una pubblica amministrazione non può considerarsi un elemento idoneo ad escluderla dall'ambito soggettivo di applicazione della norma atteso che - come anche precisato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con la Circolare 22 marzo 2007, n. 17 -, ai fini della disciplina in questione, devono considerarsi ricomprese nel novero delle "amministrazioni pubbliche" tutte le unità istituzionali inserite nell'elenco I.S.T.A.T., indipendentemente dal regime giuridico che le governa.

Applicabilità alla Fondazione della deroga di cui al comma 506 della Finanziaria 2007

Occorre, poi, verificare se la Fondazione sia inclusa in qualche caso di deroga alla disciplina in esame e, specificamente, in quello previsto dall'articolo 1, comma 506, della Finanziaria 2007, che così dispone: "Agli enti pubblici di ricerca, all'Istituto nazionale di economia agraria, all'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione, al Consiglio per la ricerca e la

sperimentazione in agricoltura, all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici e alle agenzie regionali per l'ambiente, non si applica l'articolo 22, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248".

In proposito, va, anzitutto, richiamata la natura di ente di ricerca della Fondazione, come si evince dagli scopi fondazionali (in particolare, l'attività quale laboratorio di ricerca museale), dall'erogazione in suo favore di fondi *ex lege* 6/2000 da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca per l'attività di ricerca, dall'inserimento della Fondazione nell'elenco degli enti della ricerca scientifica e dell'università destinatari del 5 per mille (articolo 1, comma 1234, lettera *b*), della Finanziaria 2007) nonché dalla già menzionata inclusione nell'*Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato* alla voce *Enti e Istituzioni di ricerca*.

Il fatto, poi, che la Fondazione non abbia personalità giuridica di diritto pubblico non osta, certo, alla ricomprensione delle stessa nella nozione di "enti pubblici di ricerca" del comma 506 della Finanziaria 2007. Infatti, già solo sotto il profilo dell'interpretazione letterale, tale espressione non può essere considerata avulsa dalla disciplina di riferimento che, nel caso specifico, è quella dell'individuazione degli enti che concorrono a determinare l'entità della spesa pubblica e, di conseguenza, del disavanzo e del debito pubblico.

In tale contesto, come sopra già accennato, è organismo, istituzione ed ente pubblico ogni soggetto che, a prescindere dalla sua forma giuridica, costituisca un'unità istituzionale pubblica ai sensi del Sistema Europeo di Conti (SEC95), quale è, per l'appunto, la Fondazione.

Ciò nondimeno, anche un'interpretazione logica e sistematica della normativa non consente di escludere dal novero degli "enti pubblici di ricerca" di cui al comma 506 della Finanziaria 2007 gli enti che, inclusi nell'elenco I.S.T.A.T. sotto la voce *Enti e istituzioni di ricerca*, sono tuttavia dotati di personalità giuridica di diritto privato (oltre alla Fondazione Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo da Vinci", la Fondazione Centro Internazionale di Studi di Architettura A. Palladio).

Diversamente, infatti, si realizzerebbe una disparità di trattamento tra enti ed istituzioni di ricerca inseriti nel conto economico consolidato dello Stato poiché quelli dotati di personalità giuridica di diritto pubblico sarebbero esclusi dall'applicazione dell'articolo 22, comma 2, del decreto Bersani mentre, senza alcuna giustificazione, quelli dotati di personalità giuridica di diritto privato sarebbero tenuti, invece, all'osservanza della disciplina in oggetto. Tale assetto normativo sarebbe del tutto illogico ed irrazionale, se si tiene conto del fatto che il legislatore, nel fissare un limite alla crescita della spesa complessiva degli enti inseriti nel conto economico consolidato dello Stato, ha escluso gli enti di diritto privato da tale limitazione (con l'articolo 1, comma 57, della l. n. 311/04, espressamente richiamato e fatto salvo dall'articolo 22 del decreto Bersani), mentre, invece, nel fissare un tetto alla spese per consumi intermedi, assoggetterebbe gli enti di ricerca di diritto privato ad una disciplina più stringente rispetto a quella prevista per gli enti di ricerca di diritto pubblico.

Infine, non può accreditarsi un'interpretazione della norma che frustri la *ratio* che ha determinato il legislatore a prevedere l'esclusione di cui al comma 506 della Finanziaria 2007, ovverosia quella di evitare che la riduzione delle spese

per consumi intermedi vada ad incidere sull'attività di ricerca svolta nel Paese. A tal fine, di fatti, è del tutto irragionevole e contrario allo spirito della norma che l'attività di ricerca svolta dagli enti di diritto privato venga vulnerata dal taglio di dette spese mentre quella svolta dagli enti di ricerca di diritto pubblico sia esentata da tale riduzione

Alla luce delle appena svolte considerazioni deve, quindi, ritenersi che la Fondazione Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo da Vinci", in virtù dell'articolo 1, comma 506, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia esclusa dall'applicazione dell'art. 22, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Interpretazione dell'articolo 22 del decreto Bersani conforme a Costituzione

In ogni caso, ove anche tale ipotesi interpretativa dovesse essere disattesa e, comunque, per quanto riguarda l'applicazione del comma 1 dell'articolo 22 del decreto Bersani, non può di certo accogliersi un'interpretazione della norma tale per cui la riduzione dei costi della produzione, individuati all'articolo 2425, primo comma, lettera B), numeri 6), 7) e 8), del Codice Civile, vada operata sull'intera somma di essi, senza tener conto della provenienza e della natura dei corrispondenti valori della produzione.

Non è in contestazione che, in una situazione economico-finanziaria caratterizzata da un elevatissimo debito pubblico e da difficoltà di controllo del livello del disavanzo pubblico, in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica - condizionati anche da obblighi comunitari -, sia consentito al legislatore statale porre degli obiettivi finanziari

di contenimento della spesa pubblica, tra i quali anche vincoli alle politiche di bilancio degli enti che, seppur dotati di ampia autonomia, sono comunque riconducibili al c.d. settore pubblico allargato.

Tuttavia, tale attività di coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato deve essere valutata alla stregua del principio di proporzionalità (v. Cons. Stato, IV sez., 20 giugno 2002, n. 3368). In virtù di tale principio, di origine comunitaria ma attualmente parametro interposto di legittimità costituzionale in forza del novellato articolo 117, primo comma, della Costituzione, i provvedimenti incidenti su situazioni soggettive devono imporre degli oneri che non vadano al di là del minimo necessario a conseguire l'obiettivo posto e che fra le varie possibili alternative, sia sempre scelta la misura meno restrittiva e meno invasiva.

Deve, quindi, osservarsi come l'articolo 22 del decreto Bersani non si limiti a porre degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica ma, piuttosto, mediante norme dalla stringente portata prescrittiva, individui le specifiche categorie di costi della produzione soggette a riduzione.

Probabilmente, un legislatore più avveduto e provvido, avrebbe potuto perseguire i medesimi obiettivi di contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione dei trasferimenti agli enti, lasciando questi liberi di far fronte alle difficoltà derivanti dalla riduzione degli stanziamenti, effettuando diverse ed autonome scelte all'interno dei propri bilanci. Ma, a prescindere da ogni considerazione *de iure condendo*, certo è che non può darsi un'interpretazione della disposizione in oggetto insuscettibile di offrire una ricostruzione del sistema normativo conforme a Costituzione.

Sotto tale profilo, infatti, ritenere che l'articolo 22 del decreto Bersani vada

inteso nel senso di applicare la riduzione ivi prevista all'intero ammontare dei costi della produzione indicati determinerebbe l'arbitrarietà, l'irragionevolezza e la non proporzionalità della disciplina in esame.

Arbitrarietà, irragionevolezza e non proporzionalità dell'articolo 22

Sotto il profilo dell'arbitrarietà va rilevato che lo stabilire un tetto alle spese per i consumi intermedi in termini rigidi, senza tener conto delle possibili disponibilità finanziarie della Fondazione derivanti da ricavi e contributi di terzi, comporterebbe un limite alla capacità di crescita della Fondazione poiché è indubitabile che, per quanti sforzi possano essere fatti in punto di economicità e miglioramento dell'efficienza gestionale, l'aumento dei ricavi e dei contributi di terzi non può prescindere dall'aumento dei costi della produzione diversi dalla spesa per il personale. Tale considerazione assume ulteriore rilievo se si pone mente al fatto che il superamento del limite previsto dalla norma in esame non sarebbe possibile neppure nel caso in cui le risorse destinate al funzionamento fossero reperite autonomamente dalla Fondazione (cfr. T.A.R. Lazio - Roma, sez. III, 5 dicembre 2005, n. 12936).

Emergerebbe, così, anche il profilo di irragionevolezza dell'articolo 22 del decreto Bersani poiché una siffatta interpretazione contrasterebbe con la volontà del legislatore che, trasformando il preesistente ente Museo in fondazione di diritto privato, ha con ciò voluto favorire ed incentivare l'intervento della mano privata. La Fondazione si vedrebbe costretta, di fatti, a rifiutare contributi di terzi finalizzati alla realizzazione di attività istituzionali oppure a limitare i proventi da attività propria poiché i costi correlati a tali valori della produzione eccederebbero il tetto fissato dalla norma.

Se, infine, si considera l'attività della Fondazione in termini economici, non

solo perché essa in via residuale svolge attività commerciale ma anche per la sua natura di impresa ai sensi del diritto comunitario, non vi è chi non veda come verrebbe a determinarsi un vincolo ingiustificato alla libertà di iniziativa economica della Fondazione. Questa, infatti, sarebbe costretta a contenere l'entità delle spese per i consumi intermedi e, conseguentemente, vedrebbe ridotti i ricavi provenienti dall'attività economica che, in virtù di quelle spese, essa può svolgere.

Onde evitare che la disciplina in esame sia arbitraria, irragionevole e non proporzionale ed ecceda quei limiti al di là dei quali l'attività di coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato si trasforma in direzione o indebito condizionamento dell'ente (cfr. C.Cost. 18-30 dicembre 2003, n. 376), occorre operare un ragionevole bilanciamento tra gli interessi generali perseguiti dalla Fondazione e quello, potenzialmente concorrente, costituito dalla stabilità finanziaria.

Individuazione della base di calcolo per la riduzione dei costi

Alla luce, quindi, del sopra richiamato principio di proporzionalità, occorre affermare un'interpretazione dell'articolo 22 del decreto Bersani meno restrittiva e meno invasiva, nel senso, quindi, di ridurre i costi della produzione nella sola parte legata ai trasferimenti da parte dello Stato a copertura del disavanzo globale.

Infatti, ai sensi del SEC95, devono considerarsi ricavi da vendite, e, quindi, i corrispondenti costi della produzione non sono passibili della riduzione di cui all'articolo 22 - anche i trasferimenti operati dalle amministrazioni pubbliche o dalle istituzioni dell'Unione Europea quando si tratti di contributi legati al volume o al valore della produzione (cioè concessi a qualsiasi ente a parità di

condizioni), posto che in tali casi lo Stato si comporta come un operatore economico razionale.

In altri termini, ad eccezione del contributo annuo gestionale erogato dal Ministero della Pubblica Istruzione, tutti gli altri trasferimenti attualmente operati da amministrazioni pubbliche dello Stato in favore della Fondazione costituiscono erogazioni che sono determinate dal volume o dal valore delle attività della Fondazione e alle quali la stessa accede in una situazione di concorrenza con altri soggetti pubblici e privati, anche perché opinando diversamente dovrebbe valutarsi se ciò non costituisca un illegittimo aiuto concesso dallo Stato.

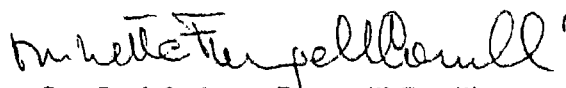
Vanno, poi, esclusi dalla base di calcolo per la riduzione delle spese in questione tutti i trasferimenti operati dalle autonomie locali in quanto esse, nel rispetto del patto di stabilità interno, godono dell'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'articolo 119 della Costituzione. Tale autonomia subirebbe un *vulnus* ove i finanziamenti per l'attività della Fondazione erogati da questi enti fossero, poi, nella parte destinata a coprire le spese per i consumi intermedi, assoggettati alla riduzione di cui all'articolo 22 e, conseguentemente, versati nelle casse dello Stato.

Andranno, infine, naturalmente escluse dalla base di calcolo tutte le risorse proprie (ricavi da vendite e da prestazioni) poiché queste attengono alla dimensione più squisitamente economica dell'attività della Fondazione e non potrebbero essere soggette a vincoli o riduzioni nel loro impiego.

Deve, pertanto, concludersi affermando che la riduzione dei costi della produzione prevista dall'articolo 22 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, va attuata

determinando, in primo luogo, qual è il rapporto tra le spese per consumi intermedi ed i costi globali della produzione e, successivamente, applicando la riduzione a quella quota del trasferimento da parte dello Stato a copertura del disavanzo globale che, in virtù di tale rapporto, si desume destinata alla copertura delle spese per consumi intermedi.

Milano, 17 aprile 2007


Sen. Prof. Ombretta Fumagalli Carulli


Avv. Mattia Ferrero

PAGINA BIANCA

Allegato B

Report visitatori

Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo da Vinci"

report visitatori - anno 2006 -

anno 2006							
MESE	INTERI	RIDOTTI e GRUPPI	GRUPPI SCUOLE	GRATUITI	TOTALE VISITATORI	EVENTI	TOTALE VISITATORI
GENNAIO	3.136	11.875	6.348	8.808	30.167	1.409	31.576
FEBBRAIO	3.666	8.863	16.436	4.733	33.698	2.392	36.090
MARZO	3.757	9.139	28.362	6.666	47.924	6.751	54.675
APRILE	5.204	15.121	19.001	5.714	45.040	1.396	46.436
MAGGIO	3.783	7.806	25.234	6.562	43.385	3.597	46.982
GIUGNO	3.545	9.155	1.399	2.024	16.123	5.121	21.244
LUGLIO	2.782	7.015	0	1.068	10.865	1.071	11.936
AGOSTO	4.483	18.456	0	2.759	25.698	500	26.198
SETTEMBRE	3.077	8.867	191	2.096	14.231	4.760	18.991
OTTOBRE	3.809	9.401	3.427	3.709	20.346	2.875	23.221
NOVEMBRE	3.369	9.980	7.542	8.674	29.565	3.682	33.247
DICEMBRE	3.328	12.826	5.025	4.776	25.955	3.670	29.625
Totale	43.939	128.504	112.965	57.589	342.997	37.224	380.221
anno 2005	43.280	95.980	85.115	36.541	260.916	51.175	312.091
var %	1,5%	33,9%	32,7%	57,6%	31,5%	-27,3%	21,8%