

Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 24/10/2014

AUTORE: Marida Dentamaro *

REGIONI, ENTI CONTROLLATI E SOCIETÀ E SOCIETÀ PARTECIPATE: VERSO UNA SEMPLIFICAZIONE? **

1. Le Regioni “ramificate”. – 2. Alla ricerca di semplificazione e trasparenza. – 3. Verso la contabilità consolidata: alcune semplificazioni.

1. Le Regioni “ramificate”

Uno degli aspetti poco indagati del mondo regionale, sebbene abbia significativa rilevanza sul piano economico-finanziario e presenti notevoli interferenze con la crisi degli ultimi anni, è costituito dalla variegata galassia di enti di diritto pubblico e privato, società e consorzi che dalle Regioni promanano, facendo capo a vario titolo (vigilanza, partecipazione, controllo) agli enti “centrali”.

Non è un caso che a dedicare particolare attenzione al tema sia la Corte dei conti che, nell’ultima relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali [n. 15/SEZAUT/2014/FRG], scrive “*che gli organismi partecipati sono l’epicentro di fenomeni di grave criticità finanziaria degli enti territoriali, talora forieri di squilibri puntualmente accertati dalla Corte mediante le deliberazioni prescritte dalla legge 28*” [pag. 7]. In quella relazione, la Corte evidenzia che le società della pubblica amministrazione controllate al 100% dal pubblico sono le peggiori: registrano le maggiori perdite di esercizio, i valori medi d’incidenza del costo del personale sul costo della produzione sono i più elevati (37,16 contro una media complessiva di 30, 33%), così come è altissima l’incidenza delle erogazioni sul valore della produzione; la gestione finanziaria evidenzia una prevalenza dei debiti rispetto ai crediti e delle perdite rispetto agli utili; spesso gli affidamenti di servizi sono privi della “*correlativa indicazione*” delle spese dell’ente affidante, il che ostacola l’esercizio dei controlli. Quel che è

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bari.

** Intervento programmato al Convegno su *Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, tenutosi in Bari, presso l’Università degli Studi di Bari, il 2-3 ottobre 2014.

peggio, ad avviso della Corte, gli esiti delle verifiche “documentano di una insufficiente consapevolezza, da parte degli enti proprietari, dei rapporti contrattuali e finanziari con gli organismi partecipati, oltre alla scarsa redditività delle relative gestioni, in gran parte destinatarie di affidamenti senza gara, pur in carenza dell’esercizio di effettivi poteri di controllo” [pag. 71].

In effetti, se non si tien conto delle tante ramificazioni esistenti, la macchina regionale non può essere percepita nella sua reale consistenza e operatività; questo è vero per tutte le Regioni, in quanto tutte, indistintamente, hanno utilizzato a piene mani l’ampia gamma di figure soggettive che l’ordinamento impone (talvolta) o consente (più spesso) alle amministrazioni territoriali, per svolgere attività istituzionali o comunque perseguire i propri obiettivi in modo più efficace di quanto non si ritenga possibile attraverso le sole strutture (organi e uffici) e procedure riferibili all’Ente in senso stretto.

La creazione di agenzie, fondazioni, istituti, aziende; l’assunzione di partecipazioni societarie e consortili; l’attribuzione di funzioni di vigilanza e controllo non sono avvenute - come del resto in tutti gli Enti, compreso lo Stato- secondo un disegno predeterminato e organico, bensì in base a una legislazione alluvionale che, di volta in volta, ha dato attuazione a norme statali, acquisito e trasformato organismi preesistenti ovvero ne ha fondati di nuovi e originali, ciascuno con fisionomia e caratteristiche (oltre che, ovviamente, finalità) differenti. In molti casi, fortunatamente non in tutti, si è trattato di risposte ad esigenze contingenti, se mai anche di ordine politico o riconducibili allo scopo di superare “vincoli” di varia natura imposti agli enti territoriali sotto i più diversi profili: dai bilanci, alla contabilità, al reclutamento e gestione del personale, all’affidamento di incarichi, consulenze e appalti.

Molte Regioni non avevano mai effettuato un censimento dei pur numerosi enti e organismi, fino a quando, di recente, hanno dovuto adempiere agli obblighi di pubblicazione e aggiornamento annuali imposti dal cosiddetto decreto “Trasparenza” [d. lgs. 14.3.2013 n. 33, art. 22]: obblighi di latitudine massima, quanto ad ambito di applicazione, giacché l’art. 22 usa definizioni amplissime, considerando “in controllo” anche organismi nei quali la singola amministrazione pubblica abbia soltanto il potere di nomina degli amministratori; per di più, sanzionati con il divieto di irrogazione di somme a qualsiasi titolo in favore dei suddetti enti da parte dell’amministrazione interessata.

Oggi, dunque, fanno mostra di sé sui siti istituzionali delle varie Regioni gli elenchi degli “enti controllati”, variamente suddivisi in “enti pubblici vigilati”, “società partecipate”, “enti di diritto privato controllati”, accompagnati da una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l’amministrazione e le sue “ramificazioni”.

Gli *enti pubblici vigilati* appartengono, per la massima parte, a categorie -per così dire- di derivazione statale, nel senso che la loro esistenza e denominazione, nonché le caratteristiche e funzioni essenziali, sono previste e disciplinate da leggi statali in materie di legislazione concorrente, talvolta risalenti anche al quadro preesistente alla modifica costituzionale del titolo V nel 2001.

Così le *Autorità di Bacino* [istituite in attuazione della l. 18.5.1989 n. 183 e s.m.i. “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”]; le *Autorità Idriche* [istituite in sostituzione delle Autorità d’Ambito per la Gestione del Servizio Idrico Integrato, a

lor volta costituite in applicazione dell'art. 148, comma 1, d. lgs. 3.4.2006 n. 152 (*Norme in materia ambientale*); le *Autorità portuali* [istituite ai sensi della l. 28.1.1994 n. 84]; i *ConSORZI di Bonifica* [risalenti al R.D. 13.2.1933 n. 215, richiamato dalla l. 18.5.1989 n. 183 e, da ultimo, dal d.l. 31.12.2007 n. 48, conv. in l. 28.2.2008 n. 31, il cui art. 27 ne ha previsto il riordino]; i *ConSORZI ASI* [l. 29.7.1957 n. 634, art. 21; l. 5.10.1991 n. 317, art. 36; d.lgs. 31.3.1998 n. 112, art. 26]; gli *IACP* [istituti risalenti addirittura alla legge "Luzzatti" 31.5.1903 n. 251, poi presenti in tutta la legislazione sull'edilizia residenziale pubblica fino ai giorni nostri, in particolare: l. 22.10.1971 n. 865; l. 5.8.1978 n. 457; l. 17.2.1992 n. 179; le *Aziende per i Servizi alla Persona - ASP (ex IPAB)* [d. lgs. 4.5.2001 n. 207].

Così, ancora, le aziende e gli enti del comparto sanità: *Aziende Sanitarie Locali, IRCCS* [d.lgs. 16.10.2003 n. 288], *Aziende Ospedaliere Universitarie, Istituti Zooprofilattici Sperimentali* che fanno capo al Servizio Sanitario Nazionale [leggi 23.6.1970 n. 503, 23.12.1975 n. 745, 23.12.1978 n. 833, d.lgs. 30.6.1993 n. 270 e 28.6.2012 n. 106].

Ancora, gli *enti fieristici* e i tanti *consorzi tra enti locali*, costituiti ai sensi degli articoli 31 e 114 del Testo Unico Enti Locali, ai quali talvolta hanno aderito anche le Regioni.

Derivano da precedenti di origine statale anche alcuni esemplari del complesso mondo delle *agenzie regionali*, aventi connotazione a volte tecnico-scientifica, a volte operativa; infatti, il modello dell'agenzia è stato utilizzato, spesso, anche nel riordino di enti già facenti capo ad amministrazioni statali, poi transitati alle Regioni in seguito al trasferimento delle relative funzioni.

Le più antiche sono forse le *Agenzie regionali per la prevenzione e la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)* [istituite in attuazione della l. 21.1.1994, n. 61 e in armonia con il d.lgs. 30.12.1992, n. 502 e s.m.i.], con il compito di assicurare il coordinamento fra le istituzioni che si occupano di tutela ambientale e le istituzioni preposte alla tutela igienico-sanitaria.

Vi sono poi: le *Agenzie regionali per il diritto allo studio universitario* (che rimandano, anche attraverso gli EDISU, alle ex opere universitarie); le *Agenzie Regionali del Turismo*, succedute alle Aziende di Promozione Turistica – APT; le *Agenzie Regionali per le Attività Irrigue e Forestali*, "eredi" dei vetusti "enti irrigazione".

Esistono anche diverse agenzie che non trovano specifici precedenti nella pregressa organizzazione dello Stato: si tratta di creature generate nell'ordinamento regionale, secondo modelli che si sono andati diffondendo, in tempi relativamente recenti, un po' in tutte le Regioni.

Così le Agenzie regionali sanitarie, le Agenzie regionali per la mobilità e altre ancora.

Le leggi istitutive generalmente dotano le agenzie di personalità giuridica pubblica; alcune, come ad esempio nel caso dell'ARPA Puglia, accompagnano all'indicazione della personalità giuridica la definizione un po' enfatica "organo tecnico dell'Amministrazione regionale" [solo per curiosità si rammenta che, per ritrovare qualche analogia nella legislazione statale, bisogna risalire alle leggi istitutive dell'ISTAT (l. 9.7.1926 n. 1162) e del CNR (d.lg. 1.3.1945 n. 82), che definiscono quegli enti "organi dello Stato"]. In molti casi si parla di agenzie strumentali, quando si tratta appunto di strumenti operativi affidatari della *mission* di attuare le politiche regionali nella materia di riferimento. Vengono sempre riconosciuti ambiti

di autonomia variamente configurati e definiti: organizzativa, patrimoniale, amministrativa, contabile, tecnica.

Variano molto i controlli ai quali le agenzie sono sottoposte: dalla generica vigilanza delle giunte regionali, insita peraltro nei poteri che riguardano la “vitalità” stessa dell’ente (nomina e revoca degli amministratori, erogazione delle risorse), fino a forme, invero molto più rare, di controllo preventivo su specifiche categorie di atti, quali regolamenti, bilanci, conti consuntivi, impegni di spesa pluriennali, piante organiche, atti di alienazione e acquisto di immobili, assunzione di prestiti e di mutui, e simili; o, ancora, forme di controllo ispettivo, sostitutivo o sugli organi.

In alcuni casi si stabilisce che la gestione finanziaria è improntata a criteri di imprenditorialità ed economicità, eventualmente con l’obbligo della chiusura del bilancio annuale in pareggio. La disciplina è talora assai scarna, talaltra molto dettagliata. A volte l’organizzazione è articolata in ambiti provinciali.

Quanto alle *società partecipate*, molte derivano dalla trasformazione di organismi preesistenti, che anche in questo caso, come già notato per le agenzie, hanno origine talvolta statale (Acquedotto Pugliese S.p.A.) talaltra regionale. Tra le più importanti, in varie Regioni si segnalano le società di gestione dei sistemi aeroportuali.

Vi sono poi le società di trasporto pubblico, nelle quali molte Regioni detengono ancora quote di partecipazione e numerose altre, assolutamente variegata nell’oggetto, rientranti oggi nel divieto di cui al combinato disposto dei commi 27 e 29 dell’art. 3 della legge finanziaria 2008 [l. 24.12.2007 n. 244: divieto di assumere o mantenere partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali], sicché le partecipazioni dovranno essere cedute a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, entro il termine prorogato dal comma 569 dell’articolo 1 della legge di stabilità 2014 [l. 27.12.2013, n. 147].

Ancora, sono da citare le società di cartolarizzazione, società veicolo, aventi per oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare non strumentale, ai sensi dell’art. 84 della legge finanziaria 2003 [l. 27.12. 2002 n. 289] e delle disposizioni ivi richiamate.

Infine, le *società in house*, intorno alle quali si generano spesso contenziosi di vario tipo (amministrativi, contabili, in materia di concorrenza), essendo talora controversa la riconoscibilità dei requisiti, appunto, dell’*in house providing*.

Non meno ampio e diversificato si presenta il panorama degli *enti di diritto privato “in controllo”* dell’amministrazione, anche perché il d.lgs. n. 33/2013 [art. 22, comma 1, lett. c] ritiene sufficiente, ai fini della definizione di ente “in controllo”, anche il solo potere di nomina dei vertici o dei componenti degli organi, pur in assenza di una partecipazione azionaria.

Questi enti possono avere forma di associazione tra enti pubblici, espressioni del sistema delle autonomie locali e funzionali del territorio o tra enti pubblici e soggetti privati.

Spesso si tratta anche di fondazioni, molte delle quali operano in campo culturale, a cominciare dalle fondazioni lirico-sinfoniche, enti di diritto privato operanti nel settore musicale, di prioritario interesse nazionale, interamente soggetti alla disciplina generale di fonte statale [l. 14.8.1967 n. 800, d.lgs. 29.6.1996 n. 367, d.l. 24.11.2000 n. 345, conv. in l. 26.1.2001

n. 6 e ss.mm.ii.]. Di gran moda, negli ultimi anni, sono le Fondazioni “Film commission”, delle quali la Puglia è stata piattaforma di lancio, ma che sono poi proliferate ovunque.

2. Alla ricerca di semplificazione e di trasparenza.

A fronte di un insieme così variegato di soggetti “gemmati” dalle Regioni, è veramente difficile rintracciare negli ordinamenti regionali disposizioni di carattere generale, riferite cioè a tutte le “entità” promananti o comunque ricollegabili all’amministrazione, che disciplinino quanto meno, ad esempio: forme di indirizzo e controllo; poteri di interferenza da parte della Regione; struttura degli organi di amministrazione e di controllo; requisiti e compensi dei componenti; modelli di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del d. lgs. n. 231 del 2001 “responsabilità delle persone giuridiche”; obbligatorietà dell’applicazione del d. lgs. n. 163 del 2006 “codice dei contratti pubblici”; adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione; ovvero pongano principi di carattere gestionale.

In effetti, il processo di semplificazione, cui si allude nel titolo di questo intervento, affonda le sue radici nel campo della legislazione statale, laddove la legge è andata via via imponendo uniformità nella disciplina di taluni importanti istituti. Antecedenti remoti si trovano anzitutto in materia di contratti pubblici, sulla spinta, però, di obblighi comunitari, giacché, con il d.lgs. n. 358 del 24.7.1992, l’Italia cominciò, con grande ritardo, ad attuare le direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE. In conformità a queste ultime, l’art. 1, comma 3 del decreto includeva tra i soggetti destinatari le amministrazioni aggiudicatrici, comprendenti, oltre alle amministrazioni dello Stato, le regioni, gli enti pubblici territoriali e i loro consorzi o associazioni, *gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico*, dei quali veniva data un’ampia definizione [*sono tali gli organismi, dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità d’interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo o i cui organi d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici; gli organismi di diritto pubblico sono elencati, in modo non esaustivo, nell’allegato 3*]. Fecero seguito, con formulazioni analoghe, la legge quadro n. 109 del 1994 e, infine, il d.lgs. 12.4.2006 n. 163 “Codice dei contratti pubblici”.

Altri antecedenti sono ravvisabili in due provvedimenti legislativi del 2001. Il d.lgs. n. 165 in materia di personale [art. 1 *Finalità ed ambito di applicazione*, comma 2: “*Per amministrazioni pubbliche si intendono ... tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali*”]; è noto, però, che questo decreto, fuori dal perimetro dell’amministrazione in senso stretto, è stato molto spesso ignorato, puramente e semplicemente, soprattutto quanto alle procedure di reclutamento e segnatamente all’obbligo del pubblico concorso. A seguire, il d.lgs. n. 231/2001 in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, avrebbe dovuto incentivare l’adozione di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire la commissione di reati nel loro interesse o a loro vantaggio da parte di rappresentanti, amministratori, dirigenti, dipendenti delle stesse o delle loro unità organizzative dotate di autonomia

finanziaria e funzionale: anche qui, però, non si è registrato un impulso significativo all'adozione di modelli unitari.

Più diretti gli interventi successivi: quello compiuto con la legge finanziaria 2005 [n. 311/2004, art. 1, comma 5], che ha assoggettato al patto di stabilità interno tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuato dall'ISTAT; e quello della legge finanziaria 2008 [n. 244/2007, art. 3, commi da 27 a 29], che ha vietato la costituzione di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali, nonché assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società, imponendo la dismissione delle partecipazioni vietate entro sei mesi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica.

È da citare anche tutta la legislazione in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale, a partire dall'articolo 18 del decreto legge n. 112 del 2008, fino all'ultima modifica introdotta con la legge di stabilità per il 2014 [art. 1, co. 557, l. n. 147 del 27.12.2013], che ha carattere particolarmente rigoroso, evidentemente in ragione della fortissima incidenza della spesa per il personale sui bilanci pubblici.

La normativa statale prevede, in linea di principio, che i vincoli assunzionali (divieti o limitazioni alle assunzioni di personale) si applichino a tutti gli enti controllati inseriti nel conto ISTAT, *“in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante”*. Quanto agli *“obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze”*, le relative disposizioni limitative si applicano agli stessi enti *“attraverso misure di estensione al personale dei soggetti medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria”*.

Per la migliore implementazione di tale normativa, alcune Regioni (per prima, in verità, la Regione Puglia) hanno adottato direttive in materia, aventi come destinatari, appunto, tutti gli enti pubblici e privati sottoposti anche parzialmente al controllo regionale, se mai con discipline in parte differenziate per tipologie.

Tutte le normative fin qui richiamate rappresentano passi importanti verso il riordino e la razionalizzazione di un insieme di soggetti non riconducibili, finora, ad alcun criterio unitario quanto ad organizzazione, funzionamento e modalità di collegamento con l'amministrazione regionale in senso stretto, sebbene costituiscano strumenti essenziali per l'operatività della stessa, sostanzialmente, in tutti i settori, tanto da assorbire parte significativa dei bilanci regionali.

Ma un filone legislativo ancora più chiaro nel convergere verso un risultato di semplificazione è quello della trasparenza, aperto dalla legge finanziaria 2007 [n. 296/2006, art. 1, commi 587 ss.; d.lgs. n. 33/2013; d.l. n. 90/2014], unitamente a quello della prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione [l. n. 190/2012]. Come si diceva in apertura, infatti, il cosiddetto decreto *“Trasparenza”* [d. lgs. 14.3.2013 n. 33, art. 22], ha imposto precisi obblighi di pubblicazione e aggiornamento annuale dei dati relativi agli organismi partecipati, sicché tutti i siti istituzionali delle Regioni contengono ormai la sezione *“amministrazione trasparente”*. Vale la pena di notare, però, che non tutti brillano per chiarezza, completezza e facilità di effettivo accesso ai dati.

Probabilmente non è un caso, quindi, che il più recente d.l. 24.6.2014 n. 90 [*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*], conv. in l. 11.8.2014 n. 114], all'art. 17 [rubricato *Ricognizione degli enti pubblici e unificazione delle banche dati delle società partecipate*] preveda, al comma 4, modalità stringenti per l'acquisizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, delle "informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche" inserite nell'elenco ISTAT e di quelle di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

Inoltre l'art. 24 bis, nello stabilire l'ambito di applicazione degli *obblighi di trasparenza per le pubbliche amministrazioni*, sostituendo l'art. 11 del d. lgs. n. 33/2013, richiama l'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 e soggiunge che la medesima disciplina stabilita per dette pubbliche amministrazioni "si applica anche: a) agli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati; b) limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi." Inoltre, "alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1, in caso di partecipazione non maggioritaria, si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

3. Verso la contabilità consolidata: alcune implicazioni.

Negli ultimi anni, insomma, il legislatore statale ha messo in moto un processo di cambiamento nel senso della semplificazione, sulla spinta di pressanti esigenze di finanza pubblica e di una domanda di trasparenza sempre più diffusa e insistente.

Sembra ormai che ci si trovi di fronte a un punto di svolta, anzitutto nel rapporto tra Regione e soggetti "collegati", finora improntato a un controllo squisitamente ed esclusivamente politico, esercitato dalle giunte -essenzialmente- attraverso il potere di nomina (ed eventualmente revoca) degli organi di gestione e di controllo, unitamente al potere di assegnazione delle risorse a carico del bilancio regionale.

I provvedimenti legislativi che sono stati qui brevemente (e non esaustivamente) richiamati stanno imponendo, per ora, il passaggio a un controllo tutt'affatto diverso e "giuridicizzato", condiviso con la struttura burocratica, oggettivato in varie forme. Si tratta -in ultima analisi- delle forme concrete di quel "controllo analogo" che, imposto dalla normativa europea per bilanciare i privilegi delle società *in house* rispetto al mercato concorrenziale (essenzialmente l'affidamento diretto di servizi), non può non estendersi agli altri organismi, anche

non societari, dei quali le Regioni si avvalgono, a garanzia non solo della concorrenza, ma anche e soprattutto della realizzazione effettiva dei principi di economicità e legalità.

Sopravvivono, sfumando, differenze di regolazione tra le varie figure soggettive e i diversi modelli organizzativi; ma l'aspetto decisivo, il piano sul quale il cerchio sembra destinato a chiudersi, è quello che riguarda le contabilità e i bilanci, laddove è chiaramente avviato un processo di avvicinamento progressivo all'obiettivo necessitato, prefigurato dal legislatore statale, di una disciplina totalmente omogenea della contabilità tra amministrazione territoriale ed enti a vario titolo "strumentali", funzionale a sua volta all'adozione del bilancio consolidato.

I conti di questi organismi sono tutti destinati, in tempi probabilmente non lunghi, all'approdo finale della contabilità consolidata, come definito dal d. lgs. 23 giugno 2011 n. 118, attuativo della delega sul federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 [si vedano l'art. 1, co. 3 e 4, nonché l'art. 2, co. 3, secondo cui gli "organismi strumentali" delle amministrazioni territoriali "adottano il medesimo sistema contabile delle amministrazioni di cui fanno parte"; disposizioni volte a configurare una disciplina omogenea sono introdotte anche per gli enti strumentali che adottano la contabilità economico-patrimoniale: art. 3, comma 3 e art. 17; nonché per quelli del settore sanitario in contabilità civilistica: art. 33 e art. 19. Si veda, inoltre, l'art. 1, co. 550-569, l. n. 147/2013 (stabilità 2014), laddove sono stabilite le modalità del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per aziende speciali, istituzioni e società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali iscritte nell'elenco ISTAT].

Queste disposizioni trovano, oggi, copertura costituzionale a seguito delle modifiche apportate alla Carta con l. cost. 20.4.2012 n.1, in particolare: art. 97, co. 1 (*"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*: 1° comma aggiunto); art. 117, co. 1, lett. e), che sposta dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva dello Stato la materia *"armonizzazione dei bilanci pubblici"*; art. 119, ult. co., che consente agli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento a condizione, tra l'altro, che *"per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"*.

Il percorso che si intravede coinvolgerà, inevitabilmente, la disciplina della spesa; già oggi, gli articoli 5 e 6 del d. lgs. n. 118 del 2011 stabiliscono che *"ogni atto gestionale genera una transazione elementare"*; *"ad ogni transazione elementare è attribuita una codifica che deve consentire di tracciare le operazioni contabili e di movimentare il piano dei conti integrato"*; *"le amministrazioni organizzano il proprio sistema informativo-contabile in modo tale da non consentire l'accertamento, la riscossione o il versamento di entrate e l'impegno, la liquidazione e il pagamento di spese, in assenza di una codifica completa che ne permetta l'identificazione"*. Le norme sono oggi in fase di sperimentazione e si applicheranno (stando a quanto finora stabilito, ma non è detto che siano da escludere ulteriori rinvii) a decorrere dall'esercizio finanziario 2015.

Rileva, comunque, la linea di tendenza e, soprattutto, rileva che l'impatto di queste novità non è limitato, se non apparentemente, ad aspetti organizzativo-contabili interni agli Enti; in prospettiva, esse non potranno non riverberarsi sulla disciplina sostanziale e proce-

durale dei rapporti instaurati dall'amministrazione, nelle sue varie articolazioni ed emanazioni, con i soggetti terzi, oltre che con i dipendenti e prestatori d'opera in genere.

Su questo piano, del resto, si registra di recente una spinta all'abbandono delle molteplici forme di "eccezionalità" che contrassegnano, da svariati anni, la legislazione soprattutto in materia di appalti pubblici (grandi infrastrutture, grandi opere, grandi eventi, calamità naturali, ricostruzioni e altro ancora), sull'onda dell'indignazione e delle preoccupazioni suscitate dalle tante, gravi e diffuse situazioni di illegalità che organismi e procedure eccezionali hanno -quanto meno- contribuito a generare.

Anche la disciplina dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, dunque, tende all'uniformità e di questo è traccia evidente nel testo della riforma costituzionale approvato dal Senato, laddove (art. 117, lettera g) si attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato l'emanazione di *"norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale"*.

C'è da chiedersi allora se, procedendo l'ordinamento in questa direzione, col tempo avrà ancora senso mantenere differenziazioni così articolate come quelle attuali che sopra si è tentato di descrivere o, piuttosto, ci si avvierà inesorabilmente verso una riduzione e semplificazione degli schemi della soggettività pubblica o comunque riconducibile al pubblico. La varietà di questi schemi finora ha consentito di superare le rigidità (di organizzazione e di funzionamento) del modello "tradizionale" di amministrazione territoriale, ma sono fin troppo noti i risvolti negativi legati alle dimensioni abnormi assunte dal fenomeno e alla degenerazione del metodo, divenuto (è la Corte dei conti a parlare) *"strumento per eludere l'applicazione della normativa relativa al Patto di stabilità, ai vincoli in tema di assunzione di personale o di indebitamento, alle procedure di evidenza pubblica"*, con conseguenze gravissime sugli equilibri di finanza pubblica.

Questo non significa che le criticità (finanziarie e non solo) del presente debbano o possano essere affrontate immaginando una sorta di semplicistico ritorno al passato. Non si tratta di questo, poiché -al contrario- la semplificazione che sembra intravedersi in prospettiva, su cui vale la pena di puntare, presenta caratteri di straordinaria novità, legati anzitutto all'ingresso prepotente del web nel mondo dell'amministrazione, che ha fornito al tema della trasparenza, corollario della legalità e dell'economicità, strumenti impensabili fino a qualche anno fa e ha consentito di ampliarne l'ambito, segnando sviluppi significativi e qualitativamente rilevanti rispetto alla legge 241 del 1990.

È grazie al web che oggi la trasparenza si estende dall'attività all'organizzazione, determinando il superamento, per profili importanti della disciplina, di un istituto quale l'accesso ai documenti, che a suo tempo rappresentò una pietra miliare. Ai sensi della 241, l'accesso di un cittadino, privo di interesse qualificato, agli atti concessivi di un contributo a un soggetto terzo sarebbe stato negato; oggi, invece, l'art. 26 del d. lgs. n. 33/2013 impone precisi obblighi di pubblicazione per tutti gli atti che concedono sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e comunque attribuiscono vantaggi economici di qualunque genere, di importo superiore a mille euro, in favore di persone fisiche ed enti pubblici e privati: questi

atti, quindi, sono resi a priori accessibili a chiunque, in collegamento con l'istituto dell'accesso civico, disciplinato dall'art. 5 del decreto.

Ora, se davvero esiste il filo rosso che si è cercato di seguire attraverso una serie di leggi diverse nell'oggetto, apparentemente slegate, spesso frutto di pressioni esterne (Corte dei conti, opinione pubblica, *media*), un capo se ne può rintracciare, oggi, nella revisione costituzionale in corso; così suona, infatti, il possibile futuro testo dell'articolo 118, secondo comma, come approvato dal Senato: *“Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”*.

Queste brevissime riflessioni, però, rischiano di andare troppo oltre i limiti e il tema stesso di questo intervento.

Ad oggi, sta ancora, in parte, alle Regioni la possibilità, si direbbe il potere-dovere, di dotarsi di una disciplina che non solo attui puntualmente il dettato della legislazione statale, ma, nell'esercizio della discrezionalità sia legislativa che amministrativa, ne interpreti lo spirito in senso costituzionalmente e -se ci si passa il termine- eticamente orientato, ampliando l'ambito di applicazione e il rigore di controlli e vincoli nei confronti di ogni soggetto anche parzialmente “in controllo”.

Una piccolissima notazione si può aggiungere, ancora con riferimento alla riforma costituzionale in discussione. Il richiamo all'origine dei diversi organismi dimostra sufficientemente che il quadro alluvionale di presenze, che si è cercato approssimativamente di delineare, sia stato largamente facilitato da un sistema di competenze stratificato disordinatamente nelle due fasi ante e post riforma del 2001. Rispetto a questo sfondo, la riforma, con l'eliminazione della potestà legislativa concorrente, potrebbe rappresentare il momento strutturale di semplificazione. Così, accanto alla necessità congiunturale e di sistema della riduzione del debito pubblico e della prevenzione dell'illegalità, attraverso strumenti collocati sul piano dell'organizzazione amministrativa, la ridefinizione chiara delle competenze normative primarie potrebbe chiudere il cerchio virtuoso per evitare il ripetersi di ulteriori tentazioni.