

6 - L'AZIONE AMMINISTRATIVA

1. SERVIZIO STUDI CONSIGLIO REGIONALE SARDEGNA (15.2.1985)
Elementi conoscitivi sugli Enti strumentali della
Regione.

Alcuni precedenti

Di riforma degli enti si discute ormai da anni presso i massimi organi regionali. Senza voler in questa sede richiamare puntualmente tutte le occasioni di dibattito che si sono manifestate nel corso delle passate legislature, è tuttavia utile ricordare che nel giugno 1975 l'Assessorato agli enti locali, ecologia ed urbanistica elaborò un articolato documento in cui, preso atto della *"stretta connessione tra la riforma dell'amministrazione regionale e degli enti regionali"*, tracciò *"Lineamenti e proposte di ristrutturazione del sistema degli enti regionali"*.

Di *"sistema"* di enti non pare, in effetti, sia il caso di parlare, almeno nella realtà attuale, poichè il termine sottende un'armonia di rapporti tra Regione ed enti ed un coordinamento tra le attività degli stessi, nell'ambito di identici settori di intervento, che sembrano più un obiettivo da raggiungere che un dato di partenza da cui prendere le mosse.

Nel documento sull'intesa fra i partiti autonomistici (ottobre 1975), su questo tema, si legge, tra l'altro, che *"La nuova organizzazione del governo della Regione fondata sulla programmazione e sul pluralismo istituzionale - su quale si basa la concezione dell'articolazione democratica dell'au*tonomia - *esige una profonda revisione dell'attuale assetto degli enti statali, parastatali, regionali e a livello locale. Pertanto il giudizio sulla loro sopravvivenza o meno, sull'assetto amministrativo e burocratico, sulla portata settoriale o territoriale, deve discendere dalla logica e dalle scelte della politica democratica di piano, e la gestione deve corrispondere alle direttive politiche della Regione e i relativi controlli devono garantire effettivamente tale corrispondenza"*.

Nel luglio 1976 viene divulgato il resoconto - a cura del consigliere Sirio SINI - di un'indagine sugli enti regionali effettuata da un sottocomitato eletto in seno alla Commissione bilancio e programmazione e nel gennaio 1977 il Presidente della Giunta Pietro SODDU afferma, nelle sue dichiarazioni programmatiche *".... che talvolta organismi anche importanti, e per periodi anche rilevanti, hanno operato in assoluta autonomia secondo logiche e metodi che non sempre rispondevano agli indirizzi poli-*

tici regionali. Bisogna perciò che la Regione si riappropri del controllo di tutte le funzioni di governo, cioè degli effettivi poteri di indirizzo e di coordinamento, affinché risorse, strutture e organismi operino tutti in modo funzionale agli obiettivi di sviluppo prescelti".

Un ulteriore contributo al dibattito ed una maggiore ricchezza ed approfondimento alle sue tematiche è stato poi apportato dalla presentazione di specifici progetti di legge. Alcuni di questi sono divenuti leggi regionali - istituzione del nuovo Ente di sviluppo in agricoltura, regionalizzazione dell'Ente autonomo del Flumendosa - mentre altri non hanno completato l'iter legislativo o non sono stati presi in esame. Essi costituiscono, comunque, utili punti di riferimento per l'ulteriore svolgersi della discussione. E' per questo che si ricorda che, nel campo dell'agricoltura, è stata proposta la costituzione dell'Istituto regionale di ricerca e sperimentazione agraria in Sardegna, con conseguente soppressione dell'Istituto incremento ippico, della Stazione sperimentale del sughero, del Centro regionale agrario sperimentale, dell'Istituto zootecnico e caseario.

Nel settore del turismo sono state fissate le linee per una totale riorganizzazione delle strutture, con la cura diretta da parte dell'Amministrazione regionale dell'attività di promozione turistica, la delega agli enti locali di talune funzioni e la soppressione dell'Ente sardo industrie turistiche, delle Aziende autonome di soggiorno, degli Enti provinciali per il turismo.

Nel campo delle acque, infine, è stata proposta la soppressione dell'Ente sardo acquedotti e fognature e l'attribuzione ai Comuni e ai loro consorzi di contributi per la gestione, la manutenzione e il miglioramento degli impianti. Sempre in questo settore, è stato anche presentato un articolato disegno di legge, di carattere fortemente innovativo, con lo scopo di assicurare alla Regione un ruolo primario in tutte le attività di studio, di progettazione e promozione intese alla valorizzazione ed al governo del bene "acqua pubblica".

La consapevolezza della necessità di una riforma degli enti è emersa, più di recente, nell'ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale il 21 ottobre 1983 sulla nuova legge di attuazione dell'art.13 dello Statuto: preso atto che tale legge "de ve costituire momento urgente in un processo contestuale di re visione della legislazione dell'autonomia, che deve riguardare lo Statuto e la riforma interna della Regione", viene impegnata la Giunta regionale a formulare proposte "per la riforma o lo scioglimento degli enti strumentali". Con lo stesso intento è stata presentata una mozione della D.C. nel corso dell'attuale legislatura.

Con questa ricerca, che viene proposta all'attenzione del legislatore regionale, il Servizio Studi ha inteso mettere a disposizione dei consiglieri una serie di elementi ritenuti utili in vista di una futura opera normativa di razionalizzazione.

Si tratta di un quadro di sintesi che andrà naturalmente completato ed approfondito attraverso l'esercizio dei poteri conoscitivi riconosciuti agli organi consiliari.

Questioni preliminari e
problemi di organizzazione

Prima di accennare ai problemi di carattere organizzativo che si pongono in relazione al rapporto Regione Enti strumentali, pare utile soffermare l'attenzione su alcuni momenti di riflessione che, sul piano del metodo, sembra debbano essere necessariamente affrontati nel tentativo di chiarire qualche punto fondamentale in una prospettiva di razionalizzazione.

Una rapida ricognizione sull'attività degli enti evidenzia, oltre alla consistenza dei mezzi globalmente impiegati - n° 3.700 dipendenti e L. 147 miliardi di contributi annui previsti nel bilancio della Regione per l'esercizio 1984 (1) - l'importanza e la molteplicità dei settori di intervento - dall'agricoltura alle acque, dall'industria ai trasporti, dal turismo all'artigianato e allo studio della cultura isolana - e suggerisce una preliminare verifica della titolarità delle competenze che "ab origine", ovvero attraverso l'evoluzione della normativa di attuazione dello statuto, potrebbero far capo ad enti diversi dalla Regione.

Si pensi, ad esempio, che i Comuni e i consorzi intercomunalizzati possono chiedere di trasferire all'E.S.A.F. la proprietà o la gestione degli acquedotti, delle fognature e delle altre opere igieniche connesse, regolando i rapporti con l'Ente attraverso apposite convenzioni (art.3 L.R. n.18/1957, modificata con L.R. n.9/1963): una parte dell'attività dell'Ente ha quindi come presupposto il trasferimento della titolarità di competenze imputabili ad enti diversi.

Una volta effettuato questo primo accertamento, pare che non si possa prescindere da un serio esame dei contenuti delle attività istituzionalmente esercitate e delle eventuali disfunzioni che, sul piano dell'effettività, è dato riscontrare, con lo scopo di porre anche in luce i problemi di coordinamento dell'attività di un ente con l'azione di altri enti che svolgono funzioni analoghe o integranti. Si pensi, a questo proposito, che, come si è accennato, nel campo del turismo operano l'ESIT, le Aziende autonome di soggiorno, gli Enti provinciali per il turismo. Problemi di coordinamento sembrano esistere anche nel settore della ricerca in agricoltura e delle acque pubbliche.

(1) Le due cifre non comprendono i dipendenti impiegati presso la S.F.I.R.S. e le somme erogate dalla Regione a questa Società finanziaria regionale, la cui realtà non è stata esaminata nella presente ricerca.

In relazione alla natura ed ai contenuti delle attività istituzionali, pare debba poi essere affrontato il problema di natura politica, ma anche di carattere tecnico ed organizzativo, e quindi di scienza dell'amministrazione, relativo alla creazione (o al mantenimento) di centri di imputazione di interessi distinti rispetto all'apparato regionale, ovvero alla costituzione di apposite unità organizzatorie - magari dotate di autonomia di gestione e bilancio sul modello delle aziende autonome statali - nell'ambito dell'Amministrazione regionale, ovvero ancora alla delega delle funzioni della Regione in questi settori agli Enti locali, secondo le previsioni dell'art. 44 dello Statuto e 118, 3° comma della Costituzione (2).

Una volta chiariti questi tre punti, si possono esaminare i problemi connessi ai rapporti tra gli enti e la Regione. A questo proposito si ritiene di dover evidenziare che l'autonomia degli enti e la loro strumentalità, espressione concreta delle direttive impartite e del controllo esercitato dagli organi regionali, costituiscono aspetti diversi della medesima realtà organizzatoria.

Gli organi di governo della Regione e gli enti strumentali che ne dipendono costituiscono nella realtà giuridica - e così dovrebbe essere in quella operativa - tante distinte unità organizzatorie: per il raggiungimento del fine comune l'attività di ciascun ente e quella degli organi della Regione preposti alla sua vigilanza e tutela contribuiscono a realizzare un collegamento continuo che dà luogo, appunto, ad un fenomeno organizzatorio comune (3).

E' da rilevare che mentre il formarsi dell'unità organizzatoria non è ostacolato dall'attribuzione all'ente della personalità giuridica - che rileva per l'ordinamento generale e non per quello interno (Regione/Ente) - occorre dare il dovuto rilievo al riconoscimento dell'ente strumentale quale soggetto giuridico diverso rispetto all'ente Regione.

(2) Su questo tema vedi, tra gli altri, Barone G., Esperienze e prospettive degli enti pubblici economici regionali, Giuffrè, 1973, pag. 1 e ss.

(3) Per un approfondimento di questa tesi, vedi Ottaviano V., Considerazioni sugli enti pubblici strumentali, Padova, Cedam, 1959

Preliminarmente, occorre osservare che senza la contestuale attribuzione della personalità giuridica, la Regione neanche creerebbe gli enti strumentali, in quanto essi non potrebbero efficacemente operare verso l'esterno con la necessaria snellezza operativa che deriva da una distinta soggettività, la quale, nell'intento del legislatore, meglio consente di perseguire concretamente obiettivi propri della Regione.

Atti e rapporti giuridici vengono quindi ricondotti all'ente strumentale quale autonomo centro di imputazione di interessi, anche se in relazione all'esercizio di funzioni e servizi propri dell'ente Regione.

La personificazione dell'ente non costituisce quindi un fatto puramente formale, ma significa creazione di un distinto ed autonomo soggetto giuridico.

E' inoltre da sottolineare che gli organi di gestione degli enti sono costituiti in maniera tale da rappresentare non solo gli interessi della Regione, ma anche quelli di categorie di soggetti o di altri enti che operano nei rispettivi settori di intervento. Si pensi, ad esempio, che del Consiglio di amministrazione dell'E.R.S.A.T. fanno parte (anche se l'organo al momento non è stato ancora costituito) sei membri designati dalle organizzazioni professionali agricole e tre componenti delle centrali di cooperazione.

Ebbene, questi soggetti esprimono una volontà, che si concreta nelle deliberazioni degli organi di gestione degli enti, e sopportano una certa parte della responsabilità dell'attività degli stessi (l'altra parte ricade sugli organi regionali di vigilanza e tutela): per es., a norma dell'art.14 della L.R. n.16 del 1974, relativa alla riorganizzazione dell'A.R.S.T., la responsabilità degli amministratori, dei componenti il Collegio dei revisori e del direttore generale è disciplinata dagli artt.2392 e segg. del codice civile. E' chiaro che se gli enti fossero concepiti come semplici terminali di una serie di raccordi che fanno capo agli organi regionali e meri esecutori di prescrizioni vincolanti, questa responsabilità non avrebbe ragione d'essere.

La distinta soggettività giuridica ed il tendenziale potere di autodeterminazione della volontà degli enti sono quindi due elementi che devono essere necessariamente presi in considerazione nel complesso rapporto di

strumentalità (4) che lega gli enti alla Regione.

Gli altri due elementi qualificanti sono costituiti dalle direttive e dal controllo.

Tra direttive e controllo esiste un grado notevole di interdipendenza perchè il controllo si pone come verifica delle direttive impartite ed in quanto nel momento stesso in cui le direttive vengono emanate già si realizza una forma di controllo preventivo.

Si pone il problema dell'ampiezza di tali direttive, anche in considerazione di quanto si è detto circa la possibilità di autodeterminazione degli enti strumentali.

Un primo limite all'esercizio dei poteri di direttiva da parte degli organi regionali è costituito dalle finalità istituzionali che le leggi istitutive assegnano agli enti: è chiaro, infatti, che non potrebbero essere impartite direttive in contrasto con tali finalità.

Vi è un sostanziale accordo in dottrina, inoltre, sul fatto che le direttive non devono avere il contenuto di puntuali ordini, nè possono inerire alla condotta tecnico-economica degli enti, dovendo invece predeterminare il programma generale da attuare e gli scopi più specifici da perseguire nell'ambito delle finalità fissate dalle leggi istitutive.

Ricostruire il procedimento di formazione delle direttive è alquanto difficile perchè esso è affidato ai rapporti informali, più che essere ancorato ad una puntuale disciplina legislativa, ma pare non si possa prescindere da uno scambio di dati e di opinioni e dalla ricerca di un punto di incontro fra le tesi degli enti e quelle degli organi regionali: si tratta in effetti di un processo di codeterminazione, per effetto del quale gli enti si trovano a dover eseguire le direttive che essi stessi hanno contribuito a formulare. In questa fase dialettica la "forza" degli enti consiste nella conoscenza dei fatti nella possibilità di presentare agli organi regionali i dati di gestione "come premesse per conseguenze prospettabili".

(4) Una delle analisi più compiute in tema di strumentalità è stata fatta da Guarino G., Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti dipendenti dalle Regioni, in Atti del Terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione.

te come necessarie" (5), mentre la forza degli organi regionali sta soprattutto nell'accordare o meno i mezzi finanziari per realizzare i programmi. Del resto, sul piano organizzativo, voler formulare in maniera completamente autonoma direttive programmatiche di portata generale significherebbe per la Regione dotarsi di apparati paralleli a quelli degli enti, dando così luogo a duplicazioni che sul piano economico e della scienza dell'amministrazione non appaiono giustificabili.

E' da sottolineare che l'attuale disciplina legislativa vigente presso la Regione sarda prevede che le direttive vengano impartite dalla Giunta regionale nella sua collegialità, mentre è riservato al Presidente della Giunta un generale potere di coordinamento dell'attività degli enti strumentali al fine di ricondurre la loro azione all'indirizzo politico ed amministrativo della Giunta (artt. 2, 2° comma e 4 lett. b) L.R. n. 1 del 1977). Spetta poi agli Assessori regionali verificare "la coerenza agli indirizzi stabiliti dalla Giunta dell'attività degli enti" (art. 6 lett. g) L.R. n. 1 del 1977).

Il disegno normativo si completa con la statuizione secondo la quale la Giunta esercita la vigilanza e tutela sugli enti strumentali attraverso apposito ufficio costituito presso la Presidenza.

Con questa disciplina unitaria sono state abrogate le precedenti disposizioni contenute nelle leggi istitutive dei singoli enti, secondo le quali questi ultimi erano sottoposti alle direttive ed al controllo degli Assessorati di settore.

L'intento di ricondurre l'attività degli enti alle direttive e al controllo della Giunta deve però trovare realizzazione sul piano dell'effettività, non essendo a tal fine sufficienti astratte previsioni normative.

La piena consapevolezza delle linee fondamentali che caratterizzano l'attività degli enti - con tutte le implicazioni di carattere politico, sociale, organizzativo e finanziario - dovrebbe costituire un presupposto, essere un'acquisizione costante, sempre presente agli organi regionali di indirizzo e controllo.

(5) Si tratta di una ricostruzione di Merusi F. "Il problema delle direttive ai grandi enti pubblici economici nella realtà istituzionale e nella ideologia giuridica", in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1972, pag. 275 e segg.

E' evidente che la "copertura amministrativa" di previsioni legislative di questa natura deve essere assicurata nella maniera più adeguata.

La concezione del controllo è poi radicalmente mutata da diversi anni a questa parte rispetto alle previsioni legislative ancora attualmente vigenti per gli enti strumentali della Regione sarda: non più un controllo che si esaurisca col mero riscontro della legittimità dei singoli atti, anche perché il massimo della regolarità può teoricamente coesistere con il massimo dell'inefficienza, ma un serio controllo sulla gestione considerata nel suo complesso, attraverso un esame non soltanto formale dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi, delle relazioni programmatiche e degli impegni pluriennali di spesa, dell'organico del personale e degli altri atti particolarmente significativi. Fine ultimo di questa attività di verifica deve essere quello di permettere agli organi regionali di accertare la conformità dell'attività degli enti, considerata nel suo complesso, alle direttive programmatiche elaborate in sede politica e di valutare la congruità dei risultati raggiunti in ordine al perseguimento delle finalità istituzionali assegnate agli enti dalla legge.

Un'ultima notazione riguarda il ruolo del Consiglio regionale nei confronti degli enti strumentali.

Il Consiglio, secondo le disposizioni di talune leggi istitutive, interviene anzitutto nel momento della costituzione degli organi, attraverso l'elezione di parte dei componenti dei consigli di amministrazione.

La Giunta, titolare dei poteri di indirizzo e controllo, assume dinanzi al Consiglio la responsabilità politica dell'attività degli enti. Ma il Consiglio non dispone del solo potere di controllo politico, che sarebbe sempre di tipo mediato e indiretto sugli enti: la L.R. n. 5 del 1966 sul controllo degli enti regionali - ora modificata dall'art. 34 della L.R. n. 11 del 1983 in materia di bilancio e contabilità della Regione - prevede infatti che i bilanci preventivi, le variazioni ai bilanci e i rendiconti degli enti e delle aziende regionali, aventi personalità giuridica ed istituiti con legge regionale, siano sottoposti ad un "preliminare pronunciamento" della Giunta regionale e quindi trasmessi alla Commissione bilancio ed alla Commissione competente per materia del Consiglio regionale. Qualora le Commissioni non eccepiscano alcunchè in merito al contenuto dei documenti contabili entro trenta giorni dalla da-

ta di ricevimento, i documenti stessi vengono definitivamente approvati con decreto del Presidente della Giunta regionale e pubblicati nel bollettino ufficiale della Regione sarda.

Il quadro normativo si completa con altre due importanti previsioni: la Giunta regionale, contemporaneamente alla legge finanziaria ed ai bilanci annuale e pluriennale, trasmette al Consiglio regionale una relazione documentata sull'attività degli enti; questi ultimi, inoltre, sono tenuti a fornire all'Assemblea ed alle sue Commissioni permanenti informazioni, notizie e documenti che vengano ad essi richiesti (art. 34, 7° comma L.R. n. 11/1983 ed art.4 L.R.n.5/1966) (7).

Ecco quindi che anche il Consiglio regionale interviene nel complesso rapporto di strumentalità che lega gli enti agli organi regionali e che si è cercato di delineare.

Al tendenziale potere di autodeterminazione degli Enti, legato alla loro distinta soggettività giuridica, fa riscontro il potere di indirizzo e controllo della Giunta e del Consiglio regionale: l'essere stati gli Enti istituiti dalla legge allo scopo di perseguire fini non loro propri ed esclusivi, ma ricadenti nella sfera degli obiettivi di pubblico interesse della Regione, comporta che il primo potere venga costantemente ricondotto al secondo attraverso la ricerca di un contemperamento che solo può assicurare il corretto funzionamento del "sistema" di raccordi Enti-Giunta-Consiglio.

(7) L'art. 2 della L.R. n. 5 del 1966-ora abrogato dall'art. 34 della L.R. n. 11 del 1983 - riconosceva invero al Consiglio regionale un ruolo più incisivo rispetto a quello che attualmente può essere esercitato sugli enti regionali. Spettava infatti al Consiglio approvare i bilanci preventivi, consuntivi e le relazioni programmatiche degli enti ed era stabilito che la Giunta regionale dovesse provvedere a far apportare ai programmi annuali degli enti tutte le variazioni conseguenti alle modifiche che il Consiglio avesse deliberato di effettuare circa i bilanci preventivi e le relazioni programmatiche degli enti stessi. Oggi, invece, alle Commissioni del Consiglio è riconosciuto un diritto di "eccepire" e di richiedere chiarimenti ed il mancato esercizio di tale potere nei termini previsti comporta l'automatica e definitiva approvazione dei documenti contabili con decreto del Presidente della Giunta regionale.

In generale, sugli enti pubblici e sul problema delle direttive e del controllo, si segnala:

- ATTI del XXIX Convegno di studi amministrativi sul tema "Gli enti pubblici non territoriali", Varenna, 22-24 settembre 1983. Gli atti non sono stati ancora pubblicati, ma sono disponibili presso il Servizio Studi. Di particolare rilievo: CAIANIELLO V. "Vicende e riordimento degli enti pubblici non territoriali" e SPAGNUOLO VIGORITA V. e MARAMMA R., "Gli enti pubblici economici".
- OTTAVIANO V. voce "Ente pubblico" in Enciclopedia del diritto.
- OTTAVIANO V., Considerazioni sugli enti pubblici strumentali, Padova, 1959,
- ROVERSI MONACO F., "Gli enti di gestione", Milano, 1967.
- MERUSI F., "Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione", Milano 1964.
- MERUSI F., "Il problema delle direttive ai grandi enti pubblici economici nella realtà istituzionale e nella ideologia giuridica", in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1972.
- D'ALBERGO S., voce "direttive" in Enciclopedia del diritto.
- CASSESE S., "Il controllo delle partecipazioni statali", in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1980, n.4.
- PIGA F. "Verso un nuovo ordinamento delle partecipazioni statali", in Foro Amm., 1983, n.11.
- PIGA F., "Ente pubblico - Impresa pubblica - Partecipazioni statali e imprese" in Foro Amm., 1984, n.6.
- GUCCIONE V. "Il rapporto tra organizzazione e controlli", in "Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini", I.S.Am., 1984, Franco Angeli.

Sugli enti strumentali della Regione si segnala :

ZUELLI F., "Tendenze e caratteristiche del rapporto tra le Regioni a statuto ordinario e i nuovi enti strumentali regionali", in Atti del XVII Convegno di studi di scienza dell'Amministrazione di Varenna, Giuffrè, 1972.

BARONE G., "Esperienze e prospettive degli enti pubblici economici regionali", Giuffrè, 1973.

CATALDI G., "I controlli di efficienza e l'ordinamento regionale", in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1972.

GERBI G. "Osservazioni sugli enti pubblici economici regionali", in Le Regioni, 1975, n.6.

BERTI G. (a cura di), "Le imprese pubbliche regionali", Ciriec., Franco Angeli, Milano, 1977;

MASCIOCCHI G., "Regione e controllo sugli enti locali e strumentali" in Supplemento al n.4/1980 di "Regione Abruzzo".

CECERE A., "L'evoluzione dell'ente strumentale regionale", Edizioni delle autonomie, Roma, 1982.