

Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana

di Alberto Chellini

Sommario

1. Il dibattito statutario: problematiche e temi di confronto. – **2. Le peculiarità dell'esperienza toscana.** – **2.1. Il Consiglio delle autonomie locali.** – **2.2. La Commissione di vigilanza.** – **2.3. Le procedure di valutazione.** – **3. Le prospettive di evoluzione del sistema.** – **3.1. Il controllo sulla gestione economico-finanziaria.** – **3.2. Il controllo interno di gestione.** – **3.3. Procedure e criteri per la valutazione e il controllo.** – **3.4. Il ruolo consiliare di rappresentanza degli interessi.**

1. Il dibattito statutario: problematiche e temi di confronto

Anche in Toscana, come nelle altre Regioni, il tema degli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale e della necessità di una loro riqualificazione si è posto, fin dal primo momento, come uno dei nodi problematici intorno ai quali ha preso le mosse il dibattito per la riforma statutaria.

Il tema in sé non è certo nuovo: già da tempo ed in molteplici sedi è stata evidenziata l'assoluta insufficienza degli strumenti conoscitivi delle assemblee regionali, individuando in essa una delle cause ostative all'effettivo esplicarsi di un più incisivo ruolo delle assemblee stesse. Può dirsi tuttavia che la consapevolezza di questo tema non aveva in realtà mai superato un ambito relativamente ristretto di addetti ai lavori, a carattere prevalentemente tecnico-giuridico, senza destare invece particolare preoccupazione tra gli operatori politici, per i quali questa problematica era avvertita essenzialmente come una "questione tecnica" non direttamente connessa alle tematiche politiche dell'assemblea regionale.

Si ha ora la percezione che questo atteggiamento stia rapidamente mutando. La modifica dell'ordinamento determinata dalle leggi costituzionali 1/99 e 3/2001 investe direttamente la forma di governo regionale e chiama in causa il ruolo stesso delle assemblee elettive e tutto l'assetto dei loro poteri.

In questa fase di profonda trasformazione, anche quelle che sono sempre state considerate questioni più propriamente "tecniche", quale il *deficit* di procedure e di strumenti efficaci di informazione, controllo e indirizzo, vengono ad essere necessariamente attratte nella sfera delle esigenze e dei programmi politici delle assemblee elettive, quale punto di partenza per un ripensamento sostanziale del ruolo e delle competenze delle stesse.

Le assemblee elettive devono, infatti, necessariamente riuscire a ripensare e ridefinire la loro stessa ragion d'essere e la loro presenza nel nuovo sistema, e ciò passa, in larga misura, attraverso una valorizzazione delle funzioni di controllo e di partecipazione all'indirizzo, con la conseguente necessità di predisporre strumenti idonei per un'azione efficace ed efficiente in relazione a tali obiettivi.

L'occasione offerta dalle modifiche della Carta costituzionale è quindi quella di affrontare direttamente le problematiche inerenti il funzionamento degli organi regionali ed i loro rapporti, inserendo nel dibattito sviluppatosi in sede di elaborazione del nuovo Statuto tutte le questioni relative all'individuazione di nuovi ed efficaci strumenti di indirizzo e controllo per il Consiglio regionale, nonché di informazione e di collaborazione interistituzionale.

2. *Le peculiarità dell'esperienza toscana*

La Regione Toscana è sempre stata particolarmente sensibile alle prospettive di innovazione e sviluppo del governo locale, sperimentando in molte occasioni soluzioni originali nell'ambito dei rapporti istituzionali e nel funzionamento degli organi. Anche i lavori iniziali della Commissione Statuto istituita dal Con-

siglio regionale appaiono ispirati, fin dal documento di primo orientamento approvato nel febbraio 2001, ai principi e alle tematiche sopra accennati, a supporto dei quali è stato attivato anche un apposito lavoro di approfondimento tecnico.

Le novità più rilevanti sono state introdotte nell'ordinamento regionale della Toscana a partire dalla fine del 1997, quando fu approvato il testo di un nuovo Statuto regionale. Tale Statuto in realtà non vide mai la luce da un punto di vista giuridico, in quanto non venne poi approvato dal Parlamento della Repubblica (per motivi non attinenti alle questioni qui in esame), ma ha comunque consentito un'organica riflessione su alcuni aspetti fondamentali del quadro istituzionale, prefigurando innovazioni che, malgrado la mancata approvazione parlamentare, non sono rimaste lettera morta ma hanno rappresentato una concreta acquisizione politica, tanto da poter comunque essere, almeno in parte, attuate per via di legislazione ordinaria e di regolamento consiliare.

In particolare, sulla base di un patto politico e istituzionale che ha visto una larga convergenza nel Consiglio regionale, è stato possibile procedere comunque, fin dal 1998, all'istituzione di due organismi del tutto nuovi: il Consiglio delle autonomie locali e la Commissione di vigilanza.

2.1. *Il Consiglio delle autonomie locali*

Il Consiglio delle autonomie locali, istituito con l.r. 28/98 poi sostituita dalla l.r. 36/2000, ha incardinato nel Consiglio regionale, con funzioni consultive, la rappresentanza istituzionale degli enti locali, in sostanziale anticipazione della integrazione dell'articolo 123 Cost. successivamente operata dalla legge costituzionale 3/2001.

Con l'istituzione di questo organismo, il momento fondamentale dell'espressione del parere degli enti locali in merito alle proposte di legge della Regione viene a collocarsi nell'*iter* decisionale che si svolge in sede di Consiglio, evitando, o quantomeno mitigando, il rischio che una accentuata fase con-

certativa con gli stessi enti locali, oltre che con le categorie economiche, svolta esclusivamente, in sede istruttoria presso la Giunta regionale esautori, di fatto, di ogni contenuto la competenza legislativa consiliare, mettendo l'assemblea di fronte ad una proposta sostanzialmente "blindata", per effetto delle intese realizzate dalla stessa Giunta regionale.

Al tempo stesso, la collocazione presso il Consiglio regionale di un simile organismo favorisce l'attivazione di possibili rapporti di cooperazione istituzionale (sedute congiunte; attività concordate di monitoraggio e di verifica; comuni iniziative di ricerca e di confronto; e simili), che possono costituire un ulteriore prezioso strumento per l'arricchimento dei poteri consiliari di controllo e di indirizzo sul fondamentale versante del rapporto tra Regione ed enti locali.

2.2. La Commissione di vigilanza

La Commissione di vigilanza, istituita per via di regolamento interno consiliare, ha caratteri del tutto peculiari rispetto alle altre sei Commissioni permanenti già esistenti cui è andata ad aggiungersi.

La competenza di detta Commissione è, infatti, riferita ad un'attività di verifica circa la coerenza dei provvedimenti attuativi della programmazione generale, nonché degli atti di gestione del bilancio e del patrimonio, rispetto ai documenti programmatici e di bilancio.

La Commissione si pronuncia con un parere preventivo rispetto all'approvazione degli atti cui si riferisce; un eventuale parere negativo determina una momentanea improcedibilità della procedura di approvazione dell'atto stesso, salva la possibilità, per il proponente, di ripresentare nuovamente la proposta di adozione dell'atto. Se ciò dovesse avvenire, le valutazioni della Commissione divengono oggetto di una comunicazione all'aula ai fini della decisione finale.

Occorre sottolineare che, non per una espressa disposizione normativa bensì in virtù del patto istituzionale sopra ricordato, la presidenza della Commissione è affidata ad un esponente

dell'opposizione consiliare. Questo risulta un elemento di particolare rilievo, tenuto conto dei già ricordati effetti procedurali prodotti dall'emanazione di un parere negativo.

Sulla base della prassi verificata in questi primi anni di attività della Commissione di vigilanza, è possibile rilevare come la Commissione abbia fatto un uso molto prudente del potere interdittivo ad essa conferito, preferendo normalmente esprimere le sue valutazioni critiche sugli atti esaminati (valutazioni che sono state comunque numerose ed estremamente puntuali) in termini di raccomandazione piuttosto che con un parere formalmente negativo, in una logica di collaborazione istituzionale.

Per quanto riguarda la casistica delle motivazioni che hanno determinato i giudizi critici della Commissione, si possono individuare cinque principali elementi: carenze di riferimento degli atti esaminati rispetto alle previsioni degli atti programmatici generali, con particolare riferimento al Piano regionale di sviluppo e al Documento di programmazione economico-finanziaria regionale; genericità degli obiettivi individuati nei vari atti di programmazione settoriale, tali da non consentire di ricavare dagli atti stessi un indirizzo operativo sufficientemente certo; indeterminatezza delle risorse connesse agli obiettivi ed alle azioni previste; non chiaro o non evidenziato rapporto con la programmazione locale, problema estremamente rilevante in quanto quest'ultima costituisce la sede attuativa ordinaria degli interventi programmati; assenza dei modelli analitici in allegato agli atti di programmazione, modelli pur previsti in via generale per tali atti dalla legislazione regionale.

Riguardo a quest'ultimo punto si segnala che la Commissione ha ottenuto un risultato positivo, in quanto lo scorso anno la Giunta regionale ha approvato il modello analitico che dovrà d'ora in poi accompagnare obbligatoriamente gli atti programmatici presentati all'approvazione consiliare.

2.3. *Le procedure di valutazione*

Oltre a queste innovazioni di carattere istituzionale, occorre anche ricordare un'ulteriore innovazione recentemente intervenuta ad integrare la gamma degli strumenti conoscitivi a disposizione del Consiglio regionale: si tratta dell'avvio di una procedura di valutazione *ex post* delle leggi, avvio effettuato a partire da alcuni casi campione, uno per ogni Commissione permanente, sotto la direzione di una specifica struttura tecnica operante in collaborazione con le strutture tecniche di supporto delle singole Commissioni permanenti, mediante l'utilizzazione di determinate metodologie d'analisi.

Come si ricava dalla relazione di accompagnamento del progetto, i metodi di analisi, nell'individuazione della strategia di valutazione da utilizzare nel caso concreto, si sono rivelati essere sostanzialmente tre, differenziati sulla base degli strumenti conoscitivi impiegati, del flusso di informazioni necessarie e della natura delle domande alle quali si intende dare risposta attraverso la valutazione stessa. È dunque possibile distinguere tra analisi di *performance*, analisi di processo e analisi di impatto.

L'analisi di *performance*, tipico strumento di indagine operante nel campo della rendicontazione valutativa, consente di verificare l'efficacia dell'azione di un apparato organizzativo in relazione a specifici obiettivi prefissati.

L'analisi si fonda sull'elaborazione di dati ed informazioni (caratteristicamente sintetiche, selettive e periodiche) attinenti ai costi dell'attività svolta, ai tempi nonché ai risultati raggiunti, in necessario confronto con standard prefissati e parametri di riferimento (un certo volume di produzione, il raggiungimento di livelli qualitativi nell'offerta di un servizio, l'ultimazione della procedura entro determinati tempi, ecc.).

Un'analisi di questo tipo è finalizzata a colmare il *deficit* informativo di cui soffre il Consiglio regionale nei confronti dei soggetti delegati a svolgere attività di gestione.

L'analisi di processo risulta invece orientata verso finalità di ricerca valutativa, concentrando l'attenzione sullo studio dello svolgimento del processo di attuazione della legge.

L'analisi si focalizza sull'individuazione dei soggetti attori (che in questo caso non sono solo ed esclusivamente i soggetti attuatori, ma anche quelli che hanno un qualche interesse nella realizzazione dell'intervento), sulle loro dinamiche di interazione, sulle risorse per essi disponibili, con particolare riferimento ai momenti decisionali e a tutti quegli elementi da cui è possibile trarre informazioni circa la riuscita e l'ottimale funzionamento dell'intervento. I risultati di questo tipo di indagine consentono al Consiglio regionale di riconoscere eventuali cause di esiti negativi, imprevisti o eventi indesiderati verificatisi nella fase di attuazione della legge, al fine di elaborare possibili correttivi e soluzioni.

L'analisi di impatto, infine, realizza una verifica dell'esistenza di un nesso causale tra l'intervento disposto per legge e gli effetti che si sono prodotti nella realtà. Si tratta di uno studio che permette una valutazione circa i risultati concreti dell'intervento, un giudizio sui presupposti dell'adozione dello stesso, sulla sua efficacia reale e sull'effettiva portata dei risultati ottenuti in termini di cambiamento della situazione preesistente. L'analisi in questione offre una serie di informazioni di grande importanza per il Consiglio regionale, ma costituisce indubbiamente un'indagine complessa ed articolata, che comporta necessariamente anche un rilevante costo economico.

3. Le prospettive di evoluzione del sistema

Le innovazioni sopra richiamate, che hanno caratterizzato la concreta esperienza della Regione Toscana negli ultimi anni, trovano eco in sede di lavori preparatori del nuovo Statuto, dando luogo a valutazioni e ad approfondimenti tecnici su quanto si è fin qui fatto.

Le conclusioni cui approderà, nel nuovo Statuto regionale, questa riflessione sono ancora assolutamente aperte. Allo stato attuale è quindi possibile cogliere soltanto alcune linee fondamentali di probabile sviluppo ed evoluzione del sistema, quali

esse emergono dai documenti iniziali della Commissione Statuto e dai lavori tecnici istruttori che ne hanno fin qui accompagnato i lavori, ponendo in luce alcuni degli aspetti problematici più significativi.

3.1. *Il controllo sulla gestione economico-finanziaria*

Una delle indicazioni che emergono in modo più netto dalla riflessione operata dalla Commissione Statuto è quella di valorizzare e potenziare l'esperienza della Commissione di vigilanza, soprattutto nel senso di attribuire a tale Commissione la funzione referente in ordine al rendiconto regionale, cui verrebbe comunque ad accompagnarsi il documento del rapporto di gestione. La Commissione realizzerebbe così, attraverso un'espansione della propria competenza ad un'ulteriore attività di controllo, una sorta di verifica complessiva della gestione economico-finanziaria regionale.

La novità innegabile di una tale ipotesi risulta evidente: affidate alla Commissione di vigilanza, le funzioni referenti sul rendiconto verrebbero a rilevare non più solo nei termini meramente finanziari, com'è stato fino a questo momento, ma anche e soprattutto nella loro dimensione politica, valorizzata positivamente anche dal fatto che, come già si è ricordato, a presiedere la Commissione è chiamato un esponente dell'opposizione.

Una tale innovazione comporterebbe inoltre un'attività di monitoraggio costante sull'andamento degli atti di programmazione e degli atti esecutivi del bilancio, nonché di controllo sulla gestione del patrimonio e sulla gestione interna del Consiglio regionale. Resterebbero invece affidate ad una diversa Commissione, come l'attuale prima Commissione consiliare, le funzioni referenti sul bilancio e sulle sue variazioni, sul Documento di programmazione economico-finanziaria, sulla legge finanziaria regionale.

La scissione tra due diverse istanze consiliari della funzione referente relativa al bilancio di previsione rispetto a quella relativa al rendiconto di detto bilancio troverebbe la sua motivazione proprio nella prevalente attinenza di quest'ultima attività alla

funzione di controllo e all'esigenza di valorizzarne, in quest'ottica, la valenza politica.

3.2. Il controllo interno di gestione

La Regione Toscana, già dal 1999, ha attivato una forma di controllo interno di gestione presso il Consiglio regionale: si tratta di un'esperienza in via di perfezionamento, con ampi margini di evoluzione e sviluppo, ma che già allo stato attuale ha assunto la configurazione di un controllo direzionale: una metodologia volta a favorire l'azione della dirigenza consiliare e a fornire strumenti di valenza conoscitiva ed informativa a disposizione dei vertici amministrativi e politici, con lo scopo di consentire un'attività direzionale più consapevole nell'adozione di indirizzi, scelte e strumenti idonei.

Il controllo di gestione si concretizza in una complessa rappresentazione di dati sulle attività, sulle risorse e sulla gestione, destinata a confluire, unitamente ad uno studio di confronto con gli obiettivi perseguiti, in rapporti periodici; in mancanza di analoghe esperienze collaudate di controllo interno di gestione cui fare riferimento, l'analisi delle variazioni nel tempo e dei fattori che le determinano, così come rappresentati dai vari rapporti, consentono un'efficace valutazione dell'insieme delle attività consiliari, sotto il profilo finanziario, organizzativo, operativo.

La prospettiva di perfezionamento investe in particolare l'arricchimento e la definizione preventiva dei misuratori, indici e indicatori sulla base dei quali orientare l'analisi d'insieme. La definizione di tali parametri deve consentire la misurazione complessiva e protratta nel tempo della qualità e dell'efficacia dell'attività e dei servizi resi, nonché la congruenza della gestione effettiva con quanto stabilito in sede di programmazione.

Un ulteriore elemento di interesse è inoltre costituito dal progressivo sviluppo della connessione tra controllo di gestione e programmazione del lavoro; la ricognizione delle funzioni svolte e dell'assetto organizzativo, in relazione con le risorse disponi-

bili e gli obiettivi perseguiti, possono costituire uno dei principali risultati di analisi operati dal controllo di gestione, in grado di consentire una progressiva razionalizzazione e ottimizzazione delle funzioni, attività e professionalità impiegate nella “produzione” di ogni singolo servizio.

3.3. Procedure e criteri per la valutazione e il controllo

Per consentire il corretto ed efficace svolgimento di un’ incisiva attività di valutazione consiliare, della cui esigenza nessuno dubita, occorre in via preliminare garantire una sorta di standard qualitativo minimo degli atti posti all’attenzione degli organi consiliari, proprio per assicurare una valutazione precisa, un monitoraggio efficiente e una rapida procedura.

Il dibattito statutario sembra propendere a questo riguardo per l’elaborazione di una “legge sulla normazione”, che si ponga quale fonte intermedia tra lo Statuto e la legge regionale ordinaria, in grado di disciplinare gli elementi indispensabili per poter operare una soddisfacente valutazione preventiva e successiva delle proposte di legge o di altri atti di competenza del Consiglio regionale, garantendo che tali atti contengano sufficienti clausole valutative predeterminate in grado di guidare le successive attività di verifica e di controllo. Si tratterebbe di organizzare e definire una sorta di nuova attività *ante legem* di accompagnamento e supporto al processo di redazione delle leggi, che dovrebbe portare alla formulazione di articoli chiari e dettagliati contenenti tutte le necessarie specificazioni sulle caratteristiche e sui contenuti della successiva valutazione, in particolare gli obiettivi con riferimento ai quali la valutazione suddetta dovrà avere luogo, le indicazioni di carattere metodologico circa il modo in cui essa verrà realizzata, la natura e le fonti delle informazioni che verranno utilizzate, le eventuali scadenze per la presentazione dei risultati, nonché la previsione delle risorse finanziarie riservate a tali attività.

Risulterà inoltre opportuno individuare il soggetto che dovrà effettuare l’attività richiesta, quali competenze ed esperienze dovrà possedere al fine di prestare idonee garanzie circa il tipo e

la qualità del lavoro da svolgere e le specifiche responsabilità connesse, in considerazione della complessità e dell'alto grado di tecnicità delle procedure di valutazione. A questo riguardo viene avanzata l'ipotesi di affidare tale compito ad un apposito ufficio interno, una struttura che si occupi in modo permanente di valutazione, in grado di assicurare continuità e professionalità all'attività svolta: questa è la soluzione caldeggiata dal Progetto CAPIRE, recentemente condotto in materia di sperimentazioni valutative dal Consiglio regionale della Toscana congiuntamente alle assemblee legislative dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Piemonte.

Occorre notare come già alcuni atti normativi regionali contengano clausole valutative: si tratta tuttavia di iniziative autonome e sporadiche, in cui i riferimenti alle caratteristiche e ai contenuti della valutazione sono vaghi e generici, spesso lacunosi e confusi, del tutto inadeguati, nella grande maggioranza dei casi, a realizzare gli obiettivi di controllo e verifica qualitativa in modo efficiente.

La legge sulla normazione potrebbe, quindi, intervenire a definire tutti gli elementi necessari a predisporre un'efficace azione di valutazione degli atti normativi sulla base di questi parametri predeterminati, che configurerebbero vere e proprie condizioni di ammissibilità delle proposte di legge che la Giunta regionale presenta al Consiglio, in modo tale da definire e precisare il più possibile gli intenti e gli obiettivi prefissati. Una tale legge così delineata dovrebbe essere approvata con una procedura "rinforzata" e costituire quindi, se tale categoria di fonti sarà introdotta dallo Statuto regionale, una "legge organica", non modificabile dalla legge ordinaria.

Allo stato attuale, pur in assenza di una puntuale definizione legislativa di specifici indirizzi in grado di orientare lo sviluppo delle funzioni di controllo istituzionale, è comunque già stata avviata una prima positivizzazione dei principi fondamentali di tali metodologie di valutazione, al fine di esaminare le problematiche connesse all'avvio di una tale attività: l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale ha, infatti, formulato, in un do-

cumento recentemente approvato, alcune linee di prima organizzazione per la valutazione qualitativa delle politiche settoriali e delle leggi, rivolte in primo luogo ai soggetti istituzionali coinvolti in sede di redazione del nuovo Statuto nell'elaborazione del rinnovato e potenziato ruolo del Consiglio nel panorama istituzionale regionale e nazionale.

3.4. *Il ruolo consiliare di rappresentanza degli interessi*

Un ulteriore e necessario punto di riflessione è rappresentato dalla necessità di valorizzazione del fondamentale ruolo di rappresentanza del Consiglio regionale. In un sistema accentuatamente maggioritario, come è quello che si è attualmente delineato e che presumibilmente troverà conferma definitiva nel nuovo Statuto, questo è un tema di estrema rilevanza, proprio perché legato da un lato alla necessità di assicurare al Consiglio regionale il pieno svolgimento del suo ruolo di raccordo istituzionale del sistema, dall'altro all'esigenza democratica di rendere il Consiglio regionale sede della tutela che deve essere riservata ai diritti delle minoranze e dei soggetti deboli, che stentano a trovare spazio in un sistema maggioritario e che di conseguenza rischiano di non essere soddisfacentemente rappresentati.

A questo riguardo dovrà essere quindi assicurata e potenziata, mediante la definizione statutaria delle opportune sedi e procedure, la capacità consiliare di conoscenza e di ascolto.

Per quanto attiene invece al piano dei raccordi istituzionali, un primo obiettivo è quello della valorizzazione del ruolo del Consiglio delle autonomie locali, quale strumento di confronto tra enti locali e Regione, di valutazione dell'andamento del complessivo sistema regionale della finanza pubblica, di monitoraggio sulle politiche regionali di interesse locale.

Sotto un diverso aspetto, nell'elaborazione del nuovo Statuto potrebbe essere di un qualche interesse anche rinvigorire e rivalutare alcuni strumenti tradizionali di sindacato ispettivo, quali, ad esempio, alcuni obblighi di informazione della Giunta nei confronti del Consiglio regionale, particolarmente importanti in quei settori le cui dinamiche, i cui modi stessi di procedere, ren-

dono spesso difficile una qualche procedura di valutazione preventiva, come avviene ad esempio per la presenza della Giunta regionale nelle diverse sedi concertative di carattere nazionale o nell'ambito comunitario. La possibilità per il Consiglio regionale di svolgere un'efficace funzione di codeterminazione dell'indirizzo politico passa anche necessariamente, quale condizione necessaria pur se di per sé non sufficiente, attraverso un alto livello di informazione preventiva o comunque tempestiva e con carattere di continuità.