

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **6**

**2002 · ANNO XXIII  
novembre/dicembre**

---

---

**Il ruolo del Consiglio regionale nei  
nuovi Statuti - Atti del seminario di  
Bologna del 30 settembre 2002**

---

---

**Studi e Ricerche**

---

---

## Indice 6.02

### **IL RUOLO DEL CONSIGLIO REGIONALE NEI NUOVI STATUTI ATTI DEL SEMINARIO DI BOLOGNA DEL 30 SETTEMBRE 2002**

---

---

- 917** Il nuovo ruolo delle assemblee elettive / *Luciano Vandelli*
- 923** Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito / *Roberto Bin*
- 929** Quale funzione di controllo per le assemblee regionali? / *Alberto Martini e Marco Sisti*
- 953** Il ruolo dell'organizzazione del Consiglio regionale nel favorire la funzione di controllo delle assemblee regionali / *Pietro Curzio*
- 959** A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare / *Nicola Lupo*
- 981** Le funzioni di controllo dei Consigli negli enti locali: l'occasione offerta dai poteri in materia di bilancio e di rendiconto / *Mario Collevicchio*
- 991** Note sull'analisi dell'impatto della regolazione ed i Consigli regionali / *Alessandra Francesconi*
- 1001** Il rapporto tra enti locali e Consiglio regionale in Emilia-Romagna. Esperienze e proposte / *Gianni Lupi*
- 1009** Strumenti di governo digitale per un organo legislativo / *Antonio A. Martino*
- 1023** Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili / *Roberto Bin*
- 1033** Testi unici e divieto di abrogazione tacita / *Massimo Carli*
- 1037** Il ruolo dei Consigli locali nel nuovo sistema di finanza pubblica: il punto di vista di un sindaco / *Aldo Bachiocchi*
- 1041** Esperienze e progetti del Consiglio regionale del Piemonte per la razionalizzazione delle procedure decisionali e la verifica dei risultati. Suggerimenti per il nuovo Statuto? / *Maria Rovero*

- 1049** “Intenzioni, attuazioni ed emozioni”. Il progetto per l’introduzione dell’analisi *ex-post* nel Consiglio regionale della Lombardia / *Giuseppina Dantino*
- 1059** Attività di supporto ai processi decisionali. Esperienze in atto presso il Consiglio regionale del Veneto / *Pietro Vedovato e Roberto Zanon*
- 1067** Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana / *Alberto Chellini*

### **STUDI E RICERCHE**

---

---

- 1083** La politica di coesione dell’Unione europea per il periodo 2007-2013. Lo stato dei lavori / *Giuseppe Sorrente*
- 1113** Il contributo giurisprudenziale alla concreta delineazione dei contorni del Titolo V. Connessione tra problematiche di diritto intertemporale e questioni di natura sostanziale / *Michele Belletti*

Il fascicolo contiene gli atti del convegno sul ruolo del Consiglio regionale nei nuovi Statuti tenutosi a Bologna il 30 settembre 2002, oltre alla consueta sezione di studi e ricerche.

A Luciano Vandelli e Roberto Bin è affidata l'apertura dei lavori, che poi si sono sviluppati intorno alla relazione introduttiva affidata ad Alberto Martini e Marco Sisti sulle funzioni di controllo delle assemblee regionali.

Si segnalano, quindi, gli interventi di Pietro Curzio sull'importanza dell'organizzazione dei Consigli nell'esercizio della funzione di controllo; Roberto Bin sulle misure statutarie che possono contribuire ad un concreto rafforzamento del ruolo delle assemblee elettive regionali; Alessandra Francesconi sull'introduzione a livello statutario dell'AIR; Mario Collevocchio ed Aldo Bachiocchi sui controlli negli enti locali nell'ottica dei poteri di bilancio. Nicola Lupo mette in evidenza la necessaria connessione tra controllo parlamentare e forma di governo; Antonio A. Martino illustra alcuni "strumenti di governo elettronico" e Massimo Carli, infine, si sofferma sui testi unici e sulla possibilità di introdurre nei loro confronti il divieto di abrogazione tacita.

Sulle esperienze maturate nelle singole Regioni e sulle differenti soluzioni avanzate si occupano Gianni Lupi (Emilia-Romagna), Maria Rovero (Piemonte), Giuseppina Dantino (Lombardia), Pietro Vedovato e Roberto Zanon (Veneto) ed Alberto Chellini (Toscana).

Nella sezione Studi e ricerche si segnalano, infine, i contributi di Giuseppe Sorrente sulla politica di coesione della UE e Michele Belletti sulle problematiche di diritto intertemporale in riferimento all'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

**IL RUOLO DEL CONSIGLIO  
REGIONALE NEI NUOVI STATUTI  
ATTI DEL SEMINARIO DI BOLOGNA  
DEL 30 SETTEMBRE 2002**

---

---

## **Il nuovo ruolo delle assemblee elettive**

---

*di Luciano Vandelli*

Le assemblee elettive locali hanno una storia antica ed un radicamento profondo nel nostro sistema democratico. Esse costituiscono uno dei tasselli istituzionali di maggior rilievo per la rappresentanza della società.

Nel corso dell'ultimo decennio, gli organi di vertice del sistema di governo locale e, quantomeno a partire dal 1999, anche regionale, sono stati attraversati da una sostanziale opera riformatrice.

In particolare, gli assetti delle istituzioni pubbliche sono stati fortemente influenzati, in questi anni, dalla esigenza di superare la dispersione di responsabilità decisionali, tendendo ad identificare centri dotati di una nuova autorevolezza e di una legittimazione chiara e comprensibile.

Questo vale, anzitutto, per gli organi politici; per i quali si è sviluppato uno sforzo per passare da un sistema che lasciava le decisioni fondamentali ad assemblee elette secondo un sistema proporzionale pressoché puro (e, dunque, instabili e litigiose), finendo con il delegare completamente ai circuiti di partito la stessa scelta di governi e governanti, e la loro permanenza in carica, ad un sistema che tende a ricondurre agli elettori l'opzione di fondo su chi reggerà l'esecutivo, assicurandogli la stabilità necessaria alla realizzazione del suo programma.

Pur con diversa incisività e coerenza, dunque, a contrassegnare tutta la vicenda normativa delle riforme locali e regionali, in materia di organi di governo si sono posti principi e valori di responsabilizzazione e di distinzione dei ruoli, in particolare, tra assemblee ed esecutivi, tra sistema istituzionale e sistema dei partiti.

Il tema della crisi di rappresentatività e, in qualche misura, di identità delle assemblee elettive non nasce, tuttavia, nel nostro ordinamento, con la legislazione sull'elezione diretta del vertice

dell'esecutivo degli enti locali e, dopo la l. cost. 1/99, delle regioni, così come non sorge in epoca recente. Del resto, non si tratta di un fenomeno propriamente o esclusivamente italiano, se solo si considera che autorevoli studiosi stranieri hanno analizzato tale fenomeno, esprimendosi in termini di "insostenibile leggerezza delle assemblee" (DARENDHORF).

A ben vedere, si tratta di una problematica avvertita in numerosi e diversificati contesti. Per questo, si pone un serio problema di analisi di tale fenomeno. In proposito, è necessario distinguere, ciò che ha radici molto profonde e generali, da ciò che appartiene a ricadute peculiari del nostro sistema di governo.

Nei nostri sistemi di governo, il percorso che ha condotto alla crisi delle assemblee – come già anticipato – non trae origine dalla legislazione degli anni tra il '93 ed il '99 e, in particolare, non discende dall'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, né dalla previsione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni.

Ma se un certo malessere delle assemblee locali ha origini non recenti, è inevitabile che, nel nuovo contesto istituzionale, questo fenomeno assuma forme e connotati diversi. Chi volesse assumersi il compito gravoso di ripercorrere i dibattiti che si svolgevano in sede assembleare prima del 1993, potrebbe agevolmente rilevare che le lamentele dei Consigli, relative ad un aggiramento da parte degli esecutivi – sotto vari profili – appartenevano anche a quelle discussioni comunali, pur se almeno formalmente, la legge assegnava la competenza generale all'assemblea. Quest'ultima si trovava, dunque, oberata dall'approvazione di migliaia di atti, ma con la profonda sensazione di non incidere effettivamente sulle scelte sostanziali dell'ente locale.

In realtà, se si contrappone alla situazione attuale, in cui il Consiglio sarebbe relegato in una collocazione del tutto marginale, una situazione precedente alla legge 142, nella quale il Consiglio avrebbe occupato il ruolo di gran lunga predominante, si ricostruisce l'evoluzione del sistema in termini che sembrano dimenticare elementi non marginali della prassi.

Il disagio, le frustrazioni, il senso di inutilità erano, in effetti, denunciati da tempo dai consiglieri, anche nel sistema prece-

dente; e da tempo, si andava rilevando come la conformazione del riparto delle competenze – con il riconoscimento alla Giunta della possibilità di adottare atti di competenza consiliare, sia su delega di questo, sia di propria iniziativa, in caso di urgenza – avesse consentito una diffusa e sostanziosa espropriazione del ruolo (tendenzialmente) proprio del Consiglio.

In sostanza, il sistema tradizionale, in vigore fino al 1990, non garantiva l'ambito di competenza riservato al Consiglio, potendo dunque la Giunta intervenire, nelle materie in via di principio ad esso demandate, mediante delega e, soprattutto, in via surrogatoria, secondo l'art. 140 del 1915, che consentiva discrezionalmente alla Giunta, ritenuti sussistenti presupposti di urgenza, di adottare (pressoché) qualunque atto, destinato a conservare la propria efficacia, anche in assenza di ratifica consiliare.

Nei fatti, in non pochi Comuni questo sistema ha consentito a lungo una piena marginalizzazione del Consiglio, che – nella sovrapposizione e commistione dei ruoli – si presentava come l'organo palesemente più debole.

È per queste ragioni, che ogni ottica rivolta al passato sarebbe deformante.

In altri termini, non sarebbe corretto, né utile sostenere che in passato esistesse un assetto esente da difetti, che è stato scompaginato bruscamente da una sferzata giunta dall'esterno, e che si tratti di ripristinare quel sistema. In realtà, erano già ben presenti disagi profondi e vi è stato un cambiamento, che – è il caso di rammentare – ha conseguito stabilità e governabilità, in maniera ormai radicata, nel nostro tessuto del governo locale, e quindi, oggi, anche in quello regionale.

Si tratta, sotto questo profilo, di trovare un nuovo equilibrio e di disegnare un nuovo ruolo per tutte le assemblee elettive. È possibile perseguire questo obiettivo non incidendo sul meccanismo fiducia-sfiducia, ma prestando semmai attenzione ai versanti di significativa trasformazione della dialettica Consiglio-Giunta, poiché in Italia, le assemblee hanno assunto un ruolo di riferimento nei confronti della società alquanto particolare, e cer-

tamente, da questo punto di vista, si è venuta a determinare una fase di rilevante crisi di rappresentatività.

Per queste considerazioni, il tema dell'assemblea, intesa come punto di riferimento della società, è da studiare approfonditamente; su tale argomento è possibile avanzare proposte di qualche interesse, che possono ragionevolmente trovare spazio anche e soprattutto nella disciplina statutaria tanto degli enti locali, quanto delle Regioni.

Quanto al tema della partecipazione, mi pare che troppo spesso si concentri l'analisi a strumenti connessi a situazioni giuridiche individuali – che, in realtà, trovano spesso una soddisfazione all'interno di singoli procedimenti, e molte volte con qualche risultato – mentre il grande problema che è rimasto insoluto, nel nostro sistema amministrativo ed istituzionale, è quello dell'accesso agli strumenti di carattere generale che, in definitiva, si sono limitati nella prassi al ricorso al mezzo, un po' grezzo nel cogliere le sfumature dei problemi ed in evidente crisi, del referendum.

In realtà, tra referendum e diritti di partecipazione del singolo cittadino colpito dal provvedimento amministrativo, esiste una gamma assai ampia di opzioni, che sarebbe opportuno sperimentare.

Un secondo versante da considerare, per dare nuovo impulso al fondamentale ruolo istituzionale svolto dalle assemblee, è quello della funzione di indirizzo.

Tutte le assemblee hanno guardato con un certo sconcerto allo spostamento massiccio di attività provvedimentale dagli organi di governo alla dirigenza, che ha riguardato certamente gli esecutivi, ma che, nei fatti, ha finito per riverberarsi anche sulle stesse assemblee.

Dunque, rimane da definire il punto chiave che – in sostanza – risultava già ambiguo nella legge 142/90, laddove si affermava che tutti gli organi di governo, in definitiva, erano organi di indirizzo, e successivamente, nel disciplinare puntualmente le funzioni del Consiglio comunale e provinciale, si diceva che esso costituiva l'organo di indirizzo. Così, l'indirizzo è variamente distribuito: appartiene, in altri termini, a tutti gli organi di go-

verno e deve trovare nuovi equilibri in una condivisione tra sindaco (o Presidente) e Consiglio. Che, significativamente, è composto, nel sistema del '93, sulla base di un sistema elettorale che tende fortemente ad una saldatura tra maggioranza dell'assemblea ed esecutivo. Del resto, i due organi sono strettamente e inscindibilmente legati dal principio "*simul stabunt simul cadent*".

E tema centrale è quello del controllo esercitato dalle assemblee sull'attuazione delle politiche delineate dalla Giunta. Sul punto, un'affermazione si è certamente consolidata nell'elaborazione di questi anni; ed è quella in base alla quale nessuna attività di produzione di regole giuridiche può essere scollegata dalla conoscenza del funzionamento di queste regole. Quindi, si tratta dell'affermarsi di un'idea di circuito, inevitabilmente connesso, tra produzione delle regole, funzione di programmazione, funzione di indirizzo, attuazione delle regole, monitoraggio e revisione delle regole stesse, a seconda della prova che queste ultime abbiano dato sul terreno nel quale sono state applicate.

Tuttavia, questo circuito è ben lontano dall'essere attuato, anche per esigenze di definizione degli strumenti necessari ad attivarlo, oltre che per esigenze culturali; certamente appare indispensabile affinare gli strumenti utili a perseguire questo scopo, tanto più per un'assemblea, come quella regionale, che sempre di più, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si trova ad operare in un ente che è destinato a produrre regole che, di fatto, non gestisce e la cui attuazione è demandata ad altri soggetti: in primo luogo, agli enti locali, così come alle autonomie funzionali.

In concreto, si tratta di consentire all'assemblea di essere, al contempo, il punto di partenza ed il terminale di un circuito o di un sistema "a rete", che arriva fino all'ultimo attuatore delle norme giuridiche, e che abbia, quindi, da questo un ritorno, tale da consentirle, anzitutto, di comprendere l'efficacia e l'utilità delle norme adottate.

## **Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito**

---

*di Roberto Bin*

Sembra ormai giunto il momento in cui i Consigli regionali si accingono alla scrittura dei nuovi Statuti. Che ciò avvenga ad oltre due anni dalla riforma costituzionale che ha modificato così profondamente la potestà statutaria delle Regioni ordinarie è un dato di per sé molto allarmante. La successiva riforma del Titolo V ha posto le Regioni di fronte ad un enorme compito di rinnovamento della legislazione, che va ben oltre ai ristretti ambiti della vecchia potestà legislativa regionale. Interi settori fondamentali della vita sociale ed economica aspettano ora dalle Regioni una risposta innovativa, che in passato hanno richiesto, spesso inutilmente, allo Stato. In questi settori mancano ancora le strutture amministrative, le conoscenze, le esperienze, i collegamenti con gli interessi sociali che sarebbero necessari per elaborare adeguate politiche pubbliche regionali. E, nel frattempo, anche nelle “vecchie” materie sono saltati quei limiti e quei vincoli che le Regioni hanno sempre additato come le cause della propria scarsa capacità di incidere e di innovare.

Il grave ritardo con cui tutte le Regioni stanno affrontando la scrittura dei loro statuti è causato – come si sa – dal problema del ruolo del Consiglio regionale nella “forma di governo”: il timore che domina tutte le assemblee è che la scelta dell’elezione diretta del Presidente della Regione, con le conseguenze che ne fa obbligatoriamente discendere il nuovo art. 126, c. 3 (la famigerata clausola *simul stabunt, simul cadent*), possano causare lo smarrimento del ruolo “politico” del Consiglio regionale, vittima di ogni possibile ricatto da parte del Presidente della Regione “eletto direttamente”. Tale è la preoccupazione per queste conseguenze, che è passato completamente in seconda linea ogni altro profilo del ruolo del Consiglio regionale.

Visto dall'esterno, il fenomeno sembra paradossale. Proprio

nel momento in cui si rovescia sui Consigli un immane compito di rinnovamento legislativo; in cui la novità delle materie da affrontare pone in serio dubbio la capacità delle strutture dei Consigli di farvi fronte; in cui interessi sociali ed economici nuovi devono poter trovare nell'assemblea rappresentativa degli interlocutori capaci di esserne gli interpreti; in cui perciò massima è l'esigenza dell'apertura, della comunicazione con l'esterno: ecco che proprio in questo momento, di fronte a queste prospettive così nuove, i Consigli si ripiegano su se stessi, sulla passata esperienza politica e sembrano considerare come tema dominante un problema che, all'esterno, non ha alcun significato. Perché un dato è certo: all'esterno i problemi della "forma di governo" sono incomprensibili e l'idea che la "politica" nella regione sia concepita principalmente come concorrenza tra chi sta nella Giunta e chi sta nel Consiglio può provocare soltanto rifiuto. Le vicende del referendum in Friuli-Venezia Giulia, con l'alto astensionismo (estraneità dal problema) e la netta affermazione dei no (rifiuto di ritorni al passato) ne sono una conferma esemplare.

Lo scopo di questo seminario è di contribuire a spostare i riflettori dal "nodo" della forma di governo al ben più importante nodo dell'efficienza del Consiglio regionale: perché è innanzitutto sull'efficienza che si decide la concorrenza tra esecutivo e assemblea rappresentativa. Efficienza e concorrenza in che cosa?

Anzitutto nei processi decisionali. Che gli esecutivi tendano a sottrarre alle assemblee continui spazi decisionali è verissimo: ma è altrettanto vero che le assemblee non hanno in genere garantito tempi certi nell'approvazione delle proposte dell'esecutivo e rigore nell'affrontarle, così almeno in parte giustificando lo "scippo" subito. Ma in parte anche questo ha una causa precisa: quale ruolo effettivo possono avere le assemblee nel processo decisionale se non sono in grado di elaborare informazioni e dati in modo autonomo e per tutto ciò dipendono dall'esecutivo e dai suoi uffici? Quello che da una parte è subito come una perdita di tempo, dall'altra è subito come un'incapacità di incidere.

Acquisire dati e informazione significa anzitutto munirsi di strutture tecniche. Queste sono sempre mancate alle assemblee elettive italiane, a tutti i livelli. La pessima abitudine a confondere la capacità tecnica con la fedeltà politica ha fatto sì che, entrati in crisi i partiti tradizionali, sono venuti meno i veri fornitori di conoscenza dei rappresentati: non ci sono più i centri studi, le riviste, le organizzazioni collegate, e questo ha indebolito enormemente la capacità di elaborazione e di proposta di cui dispongono coloro che siedono nelle assemblee. Ma le strutture che i partiti hanno in passato offerto, dall'esterno, a chi operava all'interno delle assemblee hanno fatto sì che, nella tradizione istituzionale italiana, recedesse in secondo piano l'esigenza per le assemblee stesse di acquisire proprie strutture e propri supporti informativi e di elaborazione; sicché, ristrettesi le risorse che i partiti acquisivano e mettevano a disposizione, ecco che le assemblee si sono trovate ora in una situazione di gravissimo *deficit* nella capacità di elaborazione, e di maggior dipendenza dalle strutture dell'esecutivo. Così s'innesca un circolo vizioso, perché questo fenomeno di dipendenza "funzionale" del Consiglio dall'esecutivo moltiplica i suoi effetti incrociando il fenomeno parallelo (anch'esso causato dalle trasformazioni della politica) della personalizzazione della politica e dell'elezione diretta del Presidente della Regione.

Ma acquisire dati e informazioni significa anche altro. Troppo semplicistica è l'idea che basti (e sia possibile) avere dei tecnici in Consiglio per ottenere dati e informazioni "oggettivi". Come i giuristi ben sanno, i dati "oggettivi" non esistono, e per questo si è inventato il "processo" e il contraddittorio, che ne è l'anima. E per questo si è introdotto il contraddittorio anche nel procedimento amministrativo: perché sono le "parti" a portare e illustrare i propri "dati". Acquisire dati e informazioni è uno degli obiettivi della rappresentanza: ed è proprio in questa funzione, intimamente vitale per le assemblee elettive, che esse si trovano ancora una volta in difficoltà e in ritardo rispetto agli esecutivi. A chi si rivolgono gli interessi economici o sociali organizzati? Gli interessi "forti" non hanno difficoltà a farsi sentire

dall'esecutivo: e se preferiscono indirizzarsi lì, ne resta segnata la "forma di governo" della Regione. Se l'imprenditore preferisce andare dall'assessore regionale invece che andare dal Presidente della Commissione consiliare competente, è il suo comportamento a disegnare la vera forma di governo, vi sia o meno la clausola *simul... simul...*: perché vuol dire che il Presidente della Commissione regionale non conta quanto l'assessore, e questo ovviamente ingenera la tentazione a fargli concorrenza, a cercare di subentrargli nella carica. Ma, allora, la clausola *simul... simul...* non è già la causa della debolezza di ruolo del Consiglio e dei suoi membri, bensì semplicemente un rimedio alle conseguenze successive (l'instabilità dell'esecutivo): la causa sta nella difficoltà che il Consiglio incontra nell'esercitare il proprio ruolo, a rispondere all'essenza stessa della propria funzione, la rappresentanza.

C'è modo per rafforzare la funzione di rappresentanza, per far diventare il Consiglio e le sue Commissioni "attraenti" per i rappresentanti degli interessi (non solo di quelli "deboli", che non hanno accesso facile all'esecutivo, ma anche per quelli più forti), per far emergere il ruolo dei Presidenti dell'assemblea e delle Commissioni? Vi sono Parlamenti in cui tutto questo avviene e non vi è ragione perché altrettanto non succeda nel Consiglio regionale.

La scrittura dei nuovi Statuti potrebbe e dovrebbe essere l'occasione per riposizionare i Consigli regionali badando a potenziarne l'efficienza, la capacità decisionale, la funzione di rappresentanza. Certo gli Statuti non potranno mettere a fuoco i singoli meccanismi idonei a tali fini, ma sarebbe importante che introducessero alcuni contenuti indicandoli come obbligatori per il regolamento interno (per esempio, per quanto attiene alle procedure decisionali), per le leggi di programmazione finanziaria e di contabilità (per esempio, per la disciplina del controllo finanziario e della gestione di bilancio), per la formazione delle leggi (per esempio, per il ruolo degli apparati tecnici nella legislazione e le tecniche di pubblicazione delle leggi), per l'organizzazione del Consiglio e della sua attività di ispezione politica (per esempio, per organizzare un monitoraggio sui risultati delle politiche

pubbliche che consenta al Consiglio di non limitare la propria partecipazione al solo momento della deliberazione della legge, restando all'oscuro di ciò che è avvenuto prima e di ciò che avviene dopo), per la comunicazione con l'esterno (per esempio, introducendo modi nuovi di "dibattito" sull'attività dell'esecutivo).

La tastiera è vasta, e molti sono i tasti che possono essere accordati per potenziare la voce del Consiglio. Certo, sono spesso meccanismi di una certa complessità tecnica e meno "visibili" dei grandi, appariscenti meccanismi della "forma di governo". Ma solo nei cattivi manuali di diritto costituzionale la "forma di governo" è ridotta a pochi e grossolani tratti distintivi, quali quelli che attengono al modo con cui si forma e si sfa il rapporto di fiducia: è come lavora tutto il resto della tastiera che ne determina i contorni reali, sono i piccoli e complessi particolari tecnici a fare la differenza.

Convinti di questo, abbiamo promosso questo primo seminario, invitando a parteciparvi studiosi e tecnici impegnati nelle esperienze più interessanti che si sono registrate nelle assemblee elettive negli ultimi anni, sperando di trarne suggerimenti utili. Il seminario è introdotto da una relazione di Alberto Martini e Marco Sisti (a cui va un particolare ringraziamento della Rivista), che rispecchia le interessanti ed utili riflessioni maturate, con l'apporto dei tecnici di alcuni Consigli regionali, nell'ambito del progetto CAPIRE.

## **Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?**

*di Alberto Martini e Marco Sisti (\*)*

### **Sommario**

**1.** Cosa intendiamo per “funzione di controllo” delle assemblee. – **2.** Gli strumenti di controllo esistenti. – **3.** Primi elementi per un ridisegno della funzione di controllo. – **3.1.** Le clausole valutative. – **3.2.** Le missioni valutative. – **3.3.** Un comitato paritetico a garanzia della funzione di controllo. – **3.4.** Una struttura interna fortemente qualificata e legittimata. – **4.** Alcune riflessioni conclusive.

Questo contributo si incentra sulle questioni legate alla prefigurazione, nei nuovi Statuti regionali, di meccanismi e strumenti utilizzabili dai Consigli per esercitare una rinnovata funzione di controllo. Le nostre riflessioni derivano dall’idea che le assemblee elettive, se intendono svolgere in modo incisivo ed efficace i compiti di controllo ad esse affidate, e vedere rivalutato il proprio ruolo anche sul lato dell’attività legislativa, debbano individuare nuovi modi per colmare il largo *deficit* informativo derivante dalla loro lontananza istituzionale dalla gestione corrente delle politiche pubbliche.

Va riconosciuto come i Consigli regionali abbiano sempre avuto la possibilità di realizzare indagini su argomenti di interesse, di istituire Commissioni di studio o di inchiesta su materie specifiche, di indire udienze conoscitive, di interpellare ed interrogare membri della Giunta, di ottenere copia di atti e documenti dagli apparati amministrativi dell’esecutivo. Molti degli Statuti

---

(\*) Questo articolo è frutto del lavoro svolto in seno a CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), un progetto promosso dai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana. Gli autori desiderano ringraziare i membri del Comitato d’indirizzo e del Comitato tecnico del progetto per i preziosi commenti e suggerimenti offerti. Le opinioni espresse nell’articolo sono comunque di personale responsabilità degli autori.

vigenti stabiliscono già il diritto dei singoli consiglieri e delle Commissioni ad avere pieno accesso a dati, documentazioni e testimonianze. Tuttavia il passaggio dal riconoscimento formale di tali diritti di informazione al concreto avvio di attività cognitive in grado di sollecitare e dare forza alla dialettica consiliare sull'attuazione e i risultati delle politiche è ancora largamente incompiuto; tanto che sovente si parla della funzione di controllo come di una funzione irrisolta o negletta, spesso evocata solo retoricamente, a volte attuata in forme rituali, comunque sempre con scarsissime ricadute a livello decisionale.

In cosa i tradizionali "strumenti di controllo" hanno dunque fallito? Per quale motivo esiste tra gli addetti ai lavori uno scetticismo così radicato riguardo la capacità di tali strumenti di produrre reale conoscenza sull'attuazione delle politiche regionali? In che modo è possibile rispondere alla richiesta emergente di nuovi strumenti per rinnovare e rilanciare la funzione di controllo delle assemblee? In quale forma questa rinnovata funzione e questi strumenti dovrebbero trovare una collocazione all'interno dei nuovi Statuti? Una "reinterpretata" funzione di controllo può contribuire a rafforzare il ruolo delle assemblee nell'elaborazione delle politiche regionali?

Con questa nota ci proponiamo di riflettere su tali quesiti e cerchiamo possibili risposte ai problemi che essi sottendono. Nella prima parte diamo una nostra definizione della "funzione di controllo", sottolineandone alcuni caratteri di novità rispetto alla (un po' asfittica) nozione oggi accreditata. Nella seconda parte presentiamo alcune riflessioni sui tradizionali strumenti di controllo, mettendone in luce le caratteristiche salienti e cercando di comprendere quale potrebbe essere il valore aggiunto di strumenti innovativi di controllo. Nella terza parte infine proponiamo alcune idee per l'introduzione di nuovi strumenti di controllo e valutazione all'interno dei nuovi Statuti regionali.

### 1. Cosa intendiamo per "funzione di controllo" delle assemblee

Negli ultimi anni i riferimenti al "controllo", in testi di legge

e documenti amministrativi, sono aumentati in misura esponenziale. Spesso al termine controllo si accompagnano (e sovrappongono) altri termini ugualmente evocativi e altrettanto ambigui: tra tutti spiccano quelli di monitoraggio e valutazione. Il ripetersi di questi rimandi è in parte esso stesso un sintomo di un cambiamento nel modo di intendere il funzionamento della pubblica amministrazione italiana. Il “sistema dei controlli” si è in questi anni spostato da attività tese alla verifica puntuale dell’azione amministrativa, al fine di appurarne la legittimità, ad attività dedicate maggiormente alla verifica della *performance* dell’amministrazione e dei risultati da essa prodotti. Questo almeno nelle intenzioni dei più entusiasti proponenti.

La spinta al cambiamento è stata tanto forte da indurre gli studiosi di scienza dell’amministrazione a parlare di “transizione da un sistema tolemaico dei controlli ad un sistema copernicano [...] in cui ad un’idea monistico-garantista dell’amministrazione si giustappone [...] una concezione pluralistica che intende il controllo come capacità di guida verso obiettivi determinati [...]”<sup>(1)</sup>. Questa evoluzione ha reso però il quadro concettuale ancor più complicato, accrescendo il numero di coloro che, parlando di controllo, alludono ad attività molto diverse tra loro, per fini e per modalità di svolgimento.

Al fine, quindi, di prevenire possibili equivoci, tentiamo di restringere e precisare il significato che noi attribuiremo all’espressione “funzione di controllo” in questo specifico contesto. Per funzione di controllo intendiamo l’esercizio da parte dell’assemblea del:

- “diritto/dovere” di chiedere conto a tutti i soggetti incaricati di attuare una certa legge regionale del suo reale stato d’attuazione e dei risultati raggiunti;

- “diritto/dovere” di valutare quali effetti sono prodotti dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso.

Tale definizione ci consente di porre l’accento su alcuni ele-

---

(1) M. RIGHETTINI, *L’evoluzione del sistema dei controlli in Italia. Linee essenziali* in M. MORISI, A. LIPPI, (a cura di), *Manuale di scienza dell’amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 53.

menti che riteniamo essenziali per comprendere a quale forma di controllo stiamo alludendo. Il primo elemento consiste nell'esplicito riconoscimento che, alla base della funzione di controllo, vi è principalmente un passaggio di informazioni; con tutto ciò che questo comporta in termini di relazioni (da costruire) tra i diversi soggetti coinvolti, e in termini anche di soluzioni procedurali e organizzative (da inventare). Affinché questo passaggio sia reale, l'assemblea legislativa deve predisporre al proprio interno strutture e strumenti adeguati a: in prima battuta, sollevare dubbi, stimolare e focalizzare l'attenzione su questioni rilevanti, porre le giuste domande su fatti ed eventi accaduti; in seconda battuta, ricevere e leggere criticamente le risposte ottenute, diffonderne in modo efficace il contenuto, verificarne l'attendibilità, avere conoscenza, e mantenere memoria, delle domande poste e delle risposte ricevute, sia nella stessa legislatura sia in quelle precedenti. Nello stesso modo, all'esterno dell'assemblea, vi devono essere altri soggetti, in primo luogo l'apparato amministrativo della Regione, pronti e abituati a rispondere in modo soddisfacente alle domande provenienti dall'organo legislativo. Tutti consapevoli (assemblea e altri soggetti) del fatto che per rispondere a tali domande sarà spesso necessario avviare dispendiose attività di raccolta, elaborazione ed interpretazione di informazioni complesse. In altri termini, tanto più le domande saranno stimolanti e profonde, tanto meno sarà possibile darvi risposta, come sovente accade oggi, attraverso un semplice, quanto inutile, "passaggio di carte e documenti".

Il secondo elemento della definizione è l'esistenza del diritto (e nello stesso tempo del dovere) dell'assemblea di chiedere puntualmente conto dell'attuazione delle leggi al fine di stimolare l'esecutivo, e tutti i possibili soggetti attuatori (enti strumentali, amministrazioni locali, aziende sanitarie etc.), al rispetto dei compiti loro assegnati dalle norme. Le politiche pubbliche (non solo in ambito regionale) soffrono di un cronico *deficit* di implementazione. Lasciati soli ad eseguire le leggi, gli apparati amministrativi sono facilmente preda di inerzia burocratica, avversione all'incertezza, resistenza al cambiamento. Le assemblee non sono in grado di ovviare direttamente a questi problemi, ma

possono e debbono, per le loro caratteristiche di organo di diretta rappresentanza popolare, fungere almeno da stimolo per il loro contenimento.

Inoltre, la fase di attuazione di una politica pubblica, che solitamente richiede l'intervento di una pluralità di amministrazioni, introduce sempre delle novità e delle sorprese rispetto a quanto ci si attendeva nel momento della sua formulazione: gli attori coinvolti nell'implementazione reinterpretano il mandato legislativo a loro vantaggio, imboccano sentieri d'azione impreveduti, interagiscono e cercano soluzioni di compromesso sugli obiettivi da raggiungere o le attività da realizzare. "È in sede di attuazione che si determina in cosa effettivamente consista una politica pubblica, quali siano i suoi reali scopi e soprattutto le sue conseguenze in termini di allocazione di risorse e benefici scarsi tra individui e gruppi della società [...]. Le politiche continuano ad essere riformulate e trasformate in base ai risultati prodotti o alle modificazioni che intervengono nel contesto in cui si sviluppano" <sup>(2)</sup>. L'assemblea, se intende intervenire con efficaci azioni legislative di correzione e miglioramento, deve quindi essere in grado di riconoscere e decodificare la complessità di tali processi.

Per descrivere questo insieme di esigenze conoscitive possiamo usare il termine inglese *accountability*, o più precisamente *legislative accountability* <sup>(3)</sup>: l'assemblea ha il dovere di mantenere alta l'attenzione sull'attuazione e sui risultati delle politiche e, quindi, ha anche il diritto e la necessità di chiedere conto agli attuatori del modo in cui hanno dato applicazione alle disposizioni legislative. Lo scopo del controllo è quindi di dare impulso alla realizzazione delle politiche; di aiutare nell'individuazione di problemi d'implementazione e nella ricerca e proposta di soluzioni adeguate; di fornire strumenti legislativi per il superamento di eventuali difficoltà. È chiaro come tale compito può

---

(2) R. LEWANSKY, *Implementazione*, in G. CAPANO, M. GIULIANI, *Dizionario delle politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996, p. 186.

(3) B. ROSEN, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, Westport, Praeger, 1998.

essere soddisfatto solo se supportato da una conoscenza adeguata sullo stato d'attuazione delle politiche e da una piena comprensione delle scelte adottate dai soggetti attuatori.

Il terzo elemento è l'innescio di processi di apprendimento sulla reale capacità delle politiche pubbliche di affrontare e risolvere uno specifico problema collettivo. In altre parole, controllare non significa solo mettere in dubbio la capacità attuativa delle amministrazioni regionali e locali (e stimolarle se si rivelano carenti). Controllare significa anche capire se la ricetta di *policy* adottata è quella giusta, cioè se è la soluzione adeguata al problema. Si tratta di verificare che la politica abbia prodotto gli effetti che ci si attendeva, e comprendere perché tali effetti vi siano stati o meno. Il compito dell'assemblea consiste nel riflettere criticamente sulle scelte che ha compiuto in passato e verificarne gli assunti e le ipotesi fondamentali; testare l'adozione di nuovi programmi d'intervento; mettere in discussione l'efficacia delle politiche esistenti e proporre mutamenti anche radicali. L'assemblea ha quindi la necessità di ricevere informazioni elaborate che l'aiutino a giocare un ruolo forte nella proposta e nella sperimentazione di nuovi approcci ai problemi; e nell'interpretazione dei fenomeni sociali e della rilevanza che gli interventi adottati hanno sulla loro evoluzione. Si tratta di un modo innovativo di concepire il ruolo dell'assemblea legislativa, almeno nell'esperienza italiana <sup>(4)</sup>; un ruolo sicuramente molto diverso da quello recitato in passato di "cogestore della politica" <sup>(5)</sup>.

"Controllare" assume dunque un duplice significato. Da un lato significa verificare l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle leggi: comprendere quali ne siano state le concrete modalità d'attuazione ed individuare i motivi di eventuali inadem-

---

(4) "Fino a quando i consiglieri regionali avranno come punto di riferimento il vecchio Consiglio che condizionava in profondità la Giunta e occupava centralmente il sistema di governo regionale, sarà difficile uscire dalla crisi. Lo sguardo più che al passato va rivolto al futuro, cercando di immaginare un ruolo nuovo per le assemblee legislative regionali [...]" G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 302.

(5) R. BIN, *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, n. 3, 2000, pp. 456-466.

pienze o inefficienze. Dall'altro significa apprendere se, e in che misura, le politiche promosse dalla Regione hanno determinato gli effetti attesi (o altri) sui loro destinatari e, più in generale, sulla collettività regionale. Nel descrivere la funzione di controllo c'è sembrato utile richiamare questa sua doppia natura; per questo motivo in seguito, piuttosto che parlare genericamente di controllo, useremo l'espressione "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione dell'efficacia delle politiche".

Un'ultima precisazione. Come a questo punto sarà chiaro, il controllo al quale facciamo riferimento in questo documento è molto distante da un'attività puramente inquisitoria volta ad individuare comportamenti irregolari o atti illeciti da sanzionare e punire. Lo scopo di questa forma di controllo è piuttosto di approfondire e conoscere ciò che è accaduto in relazione ad un determinato intervento pubblico e far circolare le convinzioni maturate a riguardo tra i diversi attori istituzionali. In sostanza si tratta di aprire un proficuo canale di scambio di domande, di informazioni e di riflessioni tra i soggetti coinvolti nell'attuazione delle leggi, in primo luogo tra l'organo legislativo e l'esecutivo. Ciò implica il riconoscimento, da parte degli attori coinvolti, che da tale attività informativa possa nascere un gioco a somma positiva, dal quale entrambi guadagnino qualcosa in termini di maggiore capacità di governo, di produzione di idee e di elaborazione di soluzioni. Un confronto che trovi fondamento e si arricchisca nell'analisi di dati empirici e nella proposta di argomenti maturati dall'osservazione dell'esperienza passata. Un processo dialettico, più collaborativo che conflittuale, che possa servire ad interpretare e capire meglio i "fatti" separandoli da quelle che restano le ineliminabili "differenze di valori" tra le parti.

## *2. Gli strumenti di controllo esistenti*

Gli strumenti conoscitivi tradizionalmente utilizzati all'in-

terno delle assemblee legislative, e riconducibili all'esercizio della funzione di controllo, sono essenzialmente di due tipi: gli strumenti di "sindacato ispettivo" e gli strumenti di "consultazione".

Alla prima categoria appartengono gli strumenti a disposizione dei consiglieri per mettere in discussione l'attività "contingente" dell'organo esecutivo <sup>(6)</sup>. I consiglieri, attraverso l'uso di tali strumenti, vogliono conoscere ora, o comunque nel più breve tempo possibile, le motivazioni di una particolare scelta e/o le cause di un determinato evento; gli strumenti assumono quindi un carattere per lo più inquisitorio nei confronti dei membri dell'esecutivo che sono tenuti a fornire una risposta. Ai membri della Giunta e al suo Presidente si chiedono quindi risposte tempestive e puntuali su decisioni o fatti salienti. Spesso il ricorso a strumenti di questo tipo è legato all'esigenza, del tutto legittima, dei consiglieri di guadagnare visibilità all'esterno, o all'interno, dell'assemblea; di dimostrare, in particolare alla propria *constituency*, che sta prestando la giusta attenzione ad un problema; di avere una personale posizione in materia e di esprimerla coerentemente. Ovviamente si accompagna a tal esigenza quella di esercitare una qualche forma di pressione "politica" nei confronti della Giunta e del suo Presidente. Solitamente questi strumenti vengono giocati all'interno della dialettica maggioranza-opposizione; sono i rappresentanti della minoranza a chiedere con più forza ed insistenza notizie ed informazioni su possibili punti deboli dell'attività della Giunta.

Gli strumenti appartenenti alla seconda categoria non hanno un carattere inquisitorio così marcato <sup>(7)</sup>. La finalità di tali strumenti non è tanto esaminare puntualmente l'attività della Giunta quanto indagare e conoscere aspetti diversi della realtà regionale sui quali si ritiene necessario concentrare l'attenzione. Nella

---

(6) In questa tipologia possiamo far rientrare: le interrogazioni e le interpellanze; la convocazione dei membri dell'esecutivo; la richiesta di informazioni ai responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale, degli amministratori e dei dirigenti degli enti e delle aziende regionali; le inchieste.

(7) Tra questi è possibile far rientrare: le indagini conoscitive; le audizioni; le commissioni speciali con fini di indagine o di studio; i sopralluoghi.

maggior parte dei casi l'uso di questi strumenti si accompagna alla volontà di aprire il processo decisionale all'esterno del Consiglio e a far partecipare al dibattito su un particolare tema rappresentanti degli enti locali, delle forze sociali, del mondo imprenditoriale, dell'associazionismo, dell'ambiente accademico e della ricerca. La parola chiave è quindi consultazione e gli strumenti conoscitivi vengono interpretati soprattutto come momenti per allargare la discussione interna alla Commissione a forze sociali ed interessi con i quali pare opportuno confrontarsi. L'interesse è quindi maggiormente centrato all'acquisizione di punti di vista e opinioni rilevanti piuttosto che essere rivolto alla raccolta, mediata da tecnici, di dati ed informazioni sull'evoluzione di un problema collettivo, o sull'incidenza delle politiche regionali su tale problema.

Nonostante le chiare differenze tra le due categorie ci sembra che esse presentino alcune caratteristiche comuni, che possono aiutare a comprendere quello che ancora manca alla funzione di controllo, e quale potrebbe essere il valore aggiunto di strumenti innovativi.

In primo luogo va notata la mancanza di un chiaro nesso con le leggi regionali. Le tradizionali attività di controllo non nascono in funzione diretta di un determinato atto legislativo adottato dal Consiglio regionale. Tanto meno hanno come privilegiato oggetto di osservazione la politica regionale che da quel particolare atto è stata promossa. Il *focus* dell'attività di controllo può, infatti, riguardare, di volta in volta, una specifica decisione della Giunta, il comportamento tenuto in una determinata situazione da un rappresentante dell'esecutivo, un problema molto circoscritto, oppure un aspetto generale della realtà economica e sociale regionale (soprattutto nel caso delle indagini conoscitive). Assai raramente l'attività è rivolta ad ottenere informazioni sull'attuazione o sui risultati di una particolare politica pubblica. Esaminando le esperienze regionali ciò che colpisce è la carenza di informazioni e di evidenze empiriche che accompagna, o che segue, l'approvazione di un testo legislativo in Consiglio. Sia nella fase di *lawmaking*, cioè nel momento della produzione

normativa intesa in senso lato, sia nei momenti attuativi della politica pubblica che da tali norme discende, sembra esservi, a parte sporadiche e fortunate eccezioni, un sostanziale *black out* informativo. Gli strumenti conoscitivi sopra elencati sembrano non rispondere adeguatamente a questa carenza; né altri strumenti concepiti a questo scopo sembrano funzionare correttamente e ricevere adeguata attenzione.

Un esempio emblematico di questa “disattenzione istituzionale” sono le relazioni sullo stato d’attuazione della legge, che periodicamente l’esecutivo dovrebbe presentare all’assemblea; si tratta di istituti previsti ormai in molti testi legislativi<sup>(8)</sup>. Tale è la considerazione ricevuta da tali strumenti che sovente non si tiene memoria delle relazioni da ricevere o di quelle ricevute<sup>(9)</sup>; e comunque non si sollecita l’invio in caso di relazioni mancanti. In sostanza, come accade in molte assemblee legislative anche estere<sup>(10)</sup>, il processo di *lawmaking* è concentrato esclusivamente a confezionare “buoni” prodotti legislativi; una volta che tali prodotti sono stati approvati, vi è la tendenza a dimenticarsene per concentrare l’attenzione su un nuovo prodotto normativo.

In secondo luogo si registra un carattere di contingenza e di asistematicità. Per loro natura i tradizionali strumenti di controllo non hanno un’applicazione sistematica e continua. Le attività di controllo vengono solitamente avviate in modo episodico, in seguito a sollecitazioni estemporanee, e sono innescate dal verificarsi di eventi occasionali, oppure di “momenti di crisi”. Questa mancanza di sistematicità ha delle conseguenze sul tipo di informazioni che entrano in circolo e sull’utilizzo che ne può essere fatto. L’acquisizione di conoscenza realizzata attraverso questi strumenti si rivela frammentaria e non conduce alla formazione di un capitale di osservazioni, riflessioni e approfondi-

---

(8) F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001.

(9) Solo recentemente alcuni Consigli regionali si stanno attrezzando al fine di monitorare l’avvenuto invio da parte della Giunta delle relazioni previste.

(10) W. OLESZEK, *Congressional procedures and the policy process*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1989.

menti che possa essere eventualmente goduto in momenti successivi, magari in altre legislature.

In terzo luogo è da mettere in evidenza una certa marginalità della finalità conoscitiva nell'utilizzo di questi strumenti. Come abbiamo sottolineato, le tradizionali attività di controllo non hanno soltanto un fine conoscitivo <sup>(11)</sup>. Più spesso allo scopo di ottenere informazioni si accompagna un'utilità "dimostrativa": ad esempio, l'atto di porre un'interrogazione ad un rappresentante dell'esecutivo su una questione spinosa o scomoda assume una valenza propria, che in certa misura trascende il momento informativo. Ponendo la questione si intende dimostrare allo stesso tempo di prestare attenzione ad un determinato problema e di esercitare un potere nei confronti dell'esecutivo che è chiamato a rispondere <sup>(12)</sup>. Che al momento della richiesta segua poi un reale passaggio di informazioni ed una conseguente discussione, in aula o in Commissione, sull'argomento è un fatto quasi opzionale. Altre volte l'utilità è di tipo "partecipativo" o "consultivo": si intravede nell'uso dello strumento informativo la possibilità di far partecipare altri attori presenti nella società regionale alla fase di scambio e confronto di idee che di solito si svolge all'interno dell'assemblea o della Commissione. In ogni caso, l'esistenza di finalità non conoscitive forti non incentiva gli attori ad utilizzare questi strumenti per acquisire nuove informazioni sulle politiche, o per la loro potenziale ricaduta nel processo decisionale; e accade così che "tali procedimenti conoscitivi non trovino sbocco in alcun procedimento decisionale, ed

---

(11) "La gran parte dei procedimenti parlamentari sono, infatti, assai difficilmente sussumibili all'interno di un'unica funzione [...]: si è parlato in proposito di "principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere. Questa polivalenza è particolarmente evidente per i procedimenti conoscitivi [...]". N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 227.

(12) Questi strumenti sono spesso utilizzati "non già per avere informazioni dal Governo, ma piuttosto per dare informazioni al Governo nell'intento di metterlo nella condizione di agire nel senso desiderato dell'interrogante/interpellante". G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, p. 4203 ss.

esauriscano in sé la propria funzione [...] questo ultimo fenomeno ha luogo praticamente sempre per le interrogazioni e le interpellanze, ma anche per le audizioni, e, talvolta, altresì per procedimenti più lunghi e complessi, come nel caso delle indagini conoscitive o anche delle inchieste [...], che, di regola, dovrebbero essere accessori all'esercizio di funzioni di tipo decisionale" (13).

Infine, ciò che sembra caratterizzare l'uso degli strumenti di controllo di tipo tradizionale è il ruolo "defilato" che nel processo informativo viene giocato dalle strutture interne all'assemblea. Quelli descritti sopra possono, infatti, essere interpretati come strumenti conoscitivi diretti, nell'impiego dei quali il politico si serve quasi esclusivamente delle proprie risorse e capacità personali, di sintesi e di rielaborazione di informazioni, spesso molto complesse ed onerose da gestire, al fine di formarsi un'opinione sull'operato dell'amministrazione regionale; e di formulare un giudizio sull'utilità di un provvedimento legislativo. I consiglieri sono quindi gli unici protagonisti ufficiali di ogni fase del processo informativo: dall'identificazione delle questioni rilevanti, alla formulazione delle domande conoscitive; dalla raccolta delle informazioni, alla loro interpretazione ed utilizzo. Ciò ha delle chiare conseguenze sul tipo di conoscenza prodotta. La nota scarsità di tempo da parte del personale politico, nonché la mancanza di competenze professionali specifiche, utili per condurre complesse attività di analisi, lasciano intuire tutti i limiti di un tale processo informativo. Se si intende fare un salto di qualità nelle capacità dell'assemblea di assumere ed interpretare informazioni, occorre allora riconoscere la necessità di ampliare ed accrescere le mansioni delle strutture interne, che dovrebbero svolgere al contrario una funzione attiva di promozione e di stimolo del processo informativo. In questa prospettiva il ruolo del consigliere non sarebbe ridotto, quanto piuttosto valorizzato, perché egli avrebbe a sua disposizione ciò di cui adesso spesso lamenta la mancanza: analisti e tecnici capaci di tradurre esigenze conoscitive, a volte vaghe e sfocate, in doman-

---

(13) N. LUPO, *op. cit.*, p. 228.

de concrete e realistiche; e con il compito di elaborare e sintetizzare l'ingente mole di informazioni provenienti dall'esterno a suo uso e consumo <sup>(14)</sup>.

### 3. *Primi elementi per un ridisegno della funzione di controllo*

Da una lettura delle prime proposte statutarie, e dei resoconti dei dibattiti ad esse connessi, nasce l'impressione che la funzione di controllo fatichi a trovare una nuova e più concreta definizione all'interno degli Statuti regionali. Nella maggior parte dei casi ci si affida alla consueta formula che attribuisce *sic et simpliciter* al Consiglio l'esercizio della funzione di controllo e rimanda direttamente agli strumenti "classici" del sindacato ispettivo: "[...] il Consiglio regionale [...] esercita le funzioni di controllo e verifica dell'operato della Giunta regionale con gli strumenti dell'interrogazione, dell'interpellanza e dell'inchiesta consiliare, nelle forme previste dal regolamento [...]" <sup>(15)</sup>. In altri casi, l'esercizio della funzione di controllo viene espressamente assegnato sia all'assemblea nel suo complesso, sia alle singole Commissioni, sia ai singoli consiglieri, con una conseguente ripetizione del termine controllo in diversi articoli dello Statuto; senza però che questo si traduca nell'introduzione di strumenti innovativi rispetto al passato.

Lo scopo dei prossimi paragrafi è di tentare di andare oltre queste formulazioni e di concepire meccanismi e strumenti originali che rafforzino le capacità dell'assemblea (in tutte le sue componenti ed articolazioni) di acquisire ed interpretare informazioni per controllare l'attuazione delle leggi e valutare gli effetti delle politiche. Tenteremo di collocare le nostre proposte all'interno di un possibile disegno statuario.

---

(14) L. BOBBIO, *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in *IterLegis*, Anno III, Novembre-Dicembre, 1999.

(15) Cfr. art.10, Ipotesi di Statuto Regione Marche, febbraio 2000.

### 3.1. *Le clausole valutative*

Un processo informativo che abbia come oggetto l'attuazione di una legge e/o gli effetti di una politica regionale ha la necessità di avere una forte legittimazione e dovrebbe prevedere meccanismi "automatici" d'innescio. In caso contrario vi è, infatti, il rischio che tale processo rimanga intrappolato nella quotidiana polemica tra forze politiche; l'incentivo a promuoverlo (o a neutralizzarlo) sarebbe così legato più a tentativi (o a timori) di strumentalizzazioni contingenti, che non a serie motivazioni conoscitive.

Un modo per provare a superare questo problema e dare una forte legittimazione all'attività di controllo e valutazione, consiste nell'introdurre nei testi di legge clausole valutative, ovvero articoli chiari e dettagliati contenenti alcune specificazioni sulle caratteristiche e i contenuti che tale attività dovrà avere. La clausola dovrebbe contenere: *a)* gli obiettivi del controllo e della valutazione; *b)* alcune minime indicazioni di carattere metodologico; *c)* lo stanziamento delle risorse finanziarie; *d)* i tempi e le fasi dell'attività con l'indicazione delle scadenze per la consegna dei rapporti; *e)* le modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le analisi e le indagini; *f)* il destinatario ultimo dei risultati dell'attività di valutazione. Si tratta di formulare un mandato "a controllare e valutare" molto più incisivo e stringente rispetto a quello abitualmente contenuto in molte leggi attuali (e spesso disatteso) che prevede semplicemente che "la Giunta regionale, [...] presenti annualmente al Consiglio regionale [...] una relazione sullo stato d'attuazione della legge". Un mandato che, all'interno di una legge, ponga domande precise, assegni responsabilità, fissi scadenze e stanzi risorse, difficilmente potrà essere ignorato.

Naturalmente il processo conoscitivo avviato dalla clausola valutativa non termina nell'arco di una sola legislatura, ma segue sostanzialmente il ciclo di vita della legge; ed è quindi destinato a durare per molto tempo e a produrre una quantità ingente di informazioni riguardante aspetti diversi della stessa politica. Ciò non significa che per conoscere i risultati delle attività

conoscitive innescate dalla clausola sia necessario attendere anni; anzi, per comprendere alcuni elementi rilevanti, legati all'attuazione della legge, sono prevedibili anche tempi relativamente brevi. Quello che impone la clausola valutativa è la prefigurazione di un'attività informativa complessa, che produrrà risultati conoscitivi diversi, a varie scadenze, in un arco di tempo piuttosto lungo. Questa longevità dovrebbe contribuire a "sganciare" le attività di controllo e valutazione dalle sorti e dalle fortune della Giunta (e della maggioranza consiliare) in carica al momento dell'approvazione della legge; potrà accadere, infatti, che Giunte diverse siano chiamate a rendere conto dell'attuazione di leggi proposte e sostenute dai loro, più o meno lontani, predecessori (appartenenti magari ad una differente parte politica).

In questa prospettiva la sfida a livello statutario consiste nel delineare procedure che "stimolino" l'inserimento delle clausole valutative all'interno dei testi legislativi più importanti, e meccanismi che tendano a garantire il rispetto "sostanziale" del mandato contenuto nelle clausole, una volta che queste sono state approvate. La nostra proposta è di affidare tali compiti ad un autorevole organismo consiliare<sup>(16)</sup>, di natura collegiale, costituito *ad hoc* e coadiuvato da un'apposita struttura interna. In prima battuta l'organismo sarebbe chiamato ad intervenire in seno al processo legislativo e ad esprimere un parere sulla valutabilità dell'intervento promosso dal progetto di legge. Tale parere, di natura essenzialmente tecnica, potrebbe essere obbligatorio su tutti i progetti di legge e richiesto formalmente dal Presidente della Commissione in sede redigente, immediatamente dopo la scelta del testo adottato come base per l'esame. Nel caso se ne riscontri la necessità, il parere potrebbe contenere una proposta di clausola valutativa con le opportune spiegazioni di natura tecnica riguardo alla formulazione da adottare. Il parere reso dall'organismo sarebbe quindi inviato alla Commissione competente e allegato alla relazione per l'assemblea.

---

(16) Cfr. par. 3.3.

La sola esistenza di una clausola valutativa non garantisce però l'avvio di un reale processo di produzione di conoscenza ed informazioni utili ai consiglieri. Occorre prevedere un qualche meccanismo di *enforcement*. Per questo motivo, una volta che la legge è in fase d'attuazione, l'organismo dovrebbe vigilare sul rispetto dei mandati che le clausole valutative impongono ai soggetti attuatori. A tal fine l'organismo dovrebbe esaminare le relazioni e le altre forme di documentazione prodotte in ottemperanza alle disposizioni contenute nelle clausole valutative ed esprimere, anche in questo caso, un parere tecnico sulla qualità e sulla effettiva rispondenza di tali documenti al mandato valutativo. Il parere sarebbe inviato alla Commissione competente per materia, che dovrebbe invece procedere ad un esame di merito sul contenuto delle relazioni. Nel caso in cui l'organismo ritenga gravemente inadempiente un soggetto destinatario di un obbligo informativo (ad esempio a causa della mancata consegna della documentazione richiesta o della scarsa qualità ed attendibilità delle informazioni in essa contenute), l'organismo dovrebbe avere la possibilità di formulare un richiamo formale a tale soggetto, di cui darebbe comunicazione immediata anche alla Commissione competente. Il rischio di una "sanzione morale" ricevuta da parte di un organismo rappresentativo dell'intera assemblea dovrebbe costituire un incentivo sufficiente per il soggetto attuatore a rispondere in modo adeguato alle richieste di informazioni del Consiglio.

### **3.2. *Le missioni valutative***

Le attività informative "a lungo termine" indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive, emergenti all'interno di un'assemblea, sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di indagare o approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad

essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri (ad esempio da un decimo dei consiglieri regionali). Potremmo parlare in questo caso di richiesta di missioni valutative.

Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione. Nel definire i contenuti tecnici della richiesta (domande valutative, tipo di analisi, tempi, costi) i consiglieri sarebbero supportati da un'apposita struttura interna e l'istanza di valutazione sarebbe così presentata all'organismo consiliare che si occupa anche di esprimere i pareri sulle clausole valutative. Anche in questo caso il ruolo dell'organismo è fondamentalmente di natura tecnica; deve decidere, sulla base di alcuni criteri precedentemente esplicitati, la fattibilità e la rilevanza delle proposte avanzate. L'organismo esamina quindi le proposte pervenute, e compatibilmente con le risorse disponibili, attiva le missioni valutative, designando un consigliere di maggioranza e uno di opposizione con l'incarico di presiedere allo svolgimento della missione e di relazionarne i risultati alla Commissione competente per materia. La realizzazione delle attività, connesse alla missione valutativa, di raccolta, analisi ed interpretazione delle informazioni sarebbero svolte operativamente dalla struttura interna (che in caso di necessità particolari potrebbe appaltare parte del lavoro a società o centri di ricerca esterni). I tempi di realizzazione dovrebbero essere limitati (tendenzialmente all'interno di un anno) e già definiti nella richiesta di valutazione. Le missioni valutative saranno, infatti, tanto più efficaci quanto più riusciranno a rispondere in tempi brevi alle sollecitazioni e ai bisogni dei consiglieri.

La duttilità e la relativa facilità di attivazione ed esecuzione di questo strumento rispetto a quelli già esistenti (ad esempio le indagini conoscitive o le Commissioni di studio o di inchiesta) potrebbe agevolarne nel tempo l'applicazione. Le missioni valutative presentano, infatti, diversi caratteri di novità rispetto agli strumenti sperimentati in passato: un'attenzione esclusiva e di-

chiarata all'attuazione di una determinata legge o agli effetti di una particolare politica regionale (con una previa e chiara definizione delle precise domande valutative cui l'analisi deve rispondere); l'esplicita individuazione dei committenti, e primi destinatari, dell'analisi, che avranno il compito di diffondere i risultati presso la Commissione competente, o presso l'intera assemblea; un approccio *bipartisan* alla costruzione dell'informazione; un'articolazione agile e con tempi prefissati del processo informativo; il manifesto impiego di strutture interne specializzate nella realizzazione dell'analisi; la possibilità che, attraverso la realizzazione della missione, trovino spazio, e adeguato risalto, istanze, opinioni e punti di vista espressi da soggetti non interpellati nella fase di progettazione legislativa, oppure portatori di interessi nuovi, non esistenti prima del varo della legge (dei quali i consiglieri incaricati di presiedere allo svolgimento della missione sarebbero primi interlocutori e, in certa misura, rappresentanti presso l'assemblea). L'idea di fondo è che attraverso l'uso di questo tipo di strumenti si affermi e consolidi tra i consiglieri una certa "abitudine", anche culturale, ad essere, in prima persona, protagonisti diretti e visibili di attività informative sull'attuazione e gli effetti delle politiche regionali <sup>(17)</sup>.

### 3.3. *Un comitato paritetico a garanzia della funzione di controllo*

A questo punto il nodo fondamentale da sciogliere riguarda l'individuazione dei referenti politici che devono svolgere funzioni di supporto e garanzia dei processi conoscitivi dell'as-

---

(17) Da questo punto di vista la missione valutativa può essere anche interpretata come una risposta al problema di rendere le attività di controllo "maggiormente visibili, percepibili per l'opinione pubblica [...]. L'impressione è che molte attività ricomprese sotto la dicitura del controllo [...] comportino un notevole e continuativo impegno di tempo, energie e preparazione, non suffragato poi da un ritorno di immagine per coloro i quali a tali attività si dedicano. Risulta, allora, in questo quadro, piuttosto comprensibile una "fuga" dal controllo". S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, relazione presentata nel ciclo di seminari "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari", Scuola sup. Sant'Anna, Pisa, aprile 2002, p. 11.

sembra. Molti, infatti, sono i passaggi delicati da compiere nelle attività prefigurate nei paragrafi precedenti: (a) come promuovere l'inserimento delle clausole valutative nei testi di legge? (b) in che modo verificare che le attività di controllo e valutazione, delineate all'interno delle clausole, siano davvero realizzate; o che le relazioni previste siano consegnate nelle forme e nei tempi dovuti; oppure che contengano le informazioni richieste? (c) sulla base di quali criteri è possibile selezionare tra le richieste di missioni valutative e scegliere quelle da avviare nel corso della legislatura? (d) come assicurare la divulgazione dei risultati di tali attività almeno all'interno dell'assemblea?

Come abbiamo già evidenziato, per risolvere tali questioni riteniamo sia essenziale assegnare ad un organismo collegiale, interno all'assemblea, il compito di "garantire" le attività di controllo e valutazione e di prendere alcune decisioni in merito alla loro attuazione. È, infatti, assai probabile che, senza un organismo autorevole e *super partes* che si impegni ad assicurare l'attivazione di canali informativi autonomi da parte del Consiglio, anche le più interessanti innovazioni a livello organizzativo e tecnico perdano nel tempo consistenza ed importanza.

Il cuore della nostra proposta consiste nel sostenere che i compiti descritti nei paragrafi precedenti (espressione di pareri sulle clausole valutative da inserire nei testi di legge; vigilanza sul rispetto sostanziale delle clausole valutative; selezione ed attivazione delle missioni valutative) dovrebbero essere affidati ad un Comitato, al quale partecipino in modo paritario rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione. Il Comitato, che non dovrebbe essere composto da un numero troppo elevato di consiglieri (da 6 a 10), sarebbe presieduto a turno da ciascuno dei suoi componenti. Anche nell'esperienza statunitense<sup>(18)</sup> un ruolo chiave nel processo di legittimazione delle attività di controllo e valutazione viene giocato da Commissioni permanenti di

---

(18) A. MARTINI, F. ROSA, M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo – Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna*, n. 1, 2001, pp. 173-216.

*oversight*, i cui membri appartengono in eguale misura alla maggioranza e all'opposizione <sup>(19)</sup>.

Senza meccanismi istituzionali tesi a garantire l'imparzialità, e quindi la credibilità, delle informazioni prodotte, l'attività di controllo e valutazione è a forte rischio di delegittimazione. Una fonte informativa che possa essere tacciata di favorire l'esecutivo o la maggioranza nel difendere il successo di una certa politica o viceversa che possa essere accusata di appoggiare l'opposizione nella sua azione di contrasto al Governo è uno strumento debole che finisce per non servire né all'una né all'altra parte. Riuscire a sottrarre questa particolare attività informativa alla disputa tra maggioranza ed opposizioni, e quindi dar vita ad una fonte istituzionale, propria dell'assemblea, con una robusta reputazione di equidistanza, dovrebbe essere l'obiettivo da raggiungere. La scelta del Comitato paritetico deve essere perciò interpretato come il tentativo di andare in questa direzione.

Questa scelta però non significa sottrarre terreno alla dialettica politica, o limitare in qualche modo l'interpretazione "politica" dei fatti. E tanto meno comporta una diminuzione dei poteri e delle competenze delle Commissioni permanenti, o della facoltà di iniziativa dei singoli consiglieri. Al contrario: l'esistenza di un Comitato, che svolga essenzialmente un'opera di supporto e di garanzia delle attività informative, dovrebbe permettere agli organismi già esistenti di avere un maggior potenziale conoscitivo a loro disposizione, e quindi di godere fino in fondo del loro diritto di acquisire informazioni e di esercitare una più piena ed efficace azione di controllo.

---

(19) Nel Parlamento italiano un organismo simile, improntato ad uno spirito dichiaratamente *bipartisan*, sebbene con compiti assai diversi, già esiste. Si tratta del Comitato per legislazione della Camera dei deputati. Istituito con le modifiche regolamentari del 1997, tale organismo è composto da 10 deputati scelti dal Presidente della Camera in numero pari fra membri di maggioranza e opposizione ed è presieduto a turno da ognuno di essi.

### 3.4. *Una struttura interna fortemente qualificata e legittimata*

Un passaggio fondamentale nella costruzione di una rinnovata funzione di controllo consiste nel conferire una forte legittimazione (anche a livello statutario) ad una struttura interna, composta da tecnici interamente dedicati ad attività di natura analitica. Una tale struttura dovrebbe ricoprire diverse mansioni: (a) collaborare con le Commissioni permanenti e i singoli consiglieri per definire clausole valutative da introdurre nei testi legislativi; (b) preparare il lavoro propedeutico alla selezione delle missioni valutative; (c) verificare la qualità e la congruità delle informazioni offerte dai soggetti attuatori in ottemperanza al mandato valutativo, e interagire con tali soggetti in modo da soddisfare appieno le richieste del Consiglio; (d) collaborare con lo *staff* delle Commissioni per rendere usufruibile ai consiglieri il materiale informativo prodotto.

Non si tratta di dar vita all'ennesimo centro studi, né di costituire un istituto di ricerca interno al Consiglio; quanto piuttosto di creare uno staff con competenze multidisciplinari che operi a diretto servizio dell'assemblea e delle singole Commissioni, e che abbia ben definite mansioni di assistenza e supporto alle attività informative. Ovviamente lo Statuto non dovrebbe regolare le modalità di funzionamento della struttura in questione, ma solo prevederne l'esistenza e, preferibilmente, prevedere una procedura speciale per la scelta del suo direttore, che dovrebbe essere nominato dall'assemblea, o dallo stesso comitato paritetico, con una maggioranza qualificata, in modo da coinvolgere anche le minoranze nella sua nomina e favorire così la scelta di una personalità ampiamente riconosciuta come qualificata ed indipendente. Per slegare ancor più la carica del direttore dalla maggioranza politica esistente al momento della sua nomina, è raccomandabile prevedere un incarico con una durata superiore al periodo della legislatura.

Occorre infine essere consapevoli che rendere attivi e funzionanti sistemi di controllo e valutazione, e dare efficacia ai processi informativi ad essi connessi, non è un'operazione senza

costo. A ciò si aggiunga che le strutture interne al Consiglio presentano attualmente alcuni elementi di debolezza strutturale senza il recupero dei quali appare velleitario parlare di un rafforzamento delle capacità conoscitive dell'assemblea legislativa. È perciò necessario dedicare adeguate risorse finanziarie al potenziamento della struttura tecnica di supporto e alla formazione di competenze professionali specializzate all'interno del Consiglio. Questo fine può essere raggiunto attraverso due vie: in primo luogo, identificando fonti e modalità di finanziamento continuo per le attività svolte autonomamente dalla struttura interna al Consiglio (prevedendo che una quota fissa del bilancio regionale sia esclusivamente dedicata a questo scopo); in secondo luogo, destinando risorse specifiche per le attività di controllo e valutazione svolte da soggetti esterni al Consiglio (imponendo la regola che alla prefigurazione, all'interno di leggi, di mandati valutativi imposti all'amministrazione regionale, o a soggetti terzi, si accompagni sempre lo stanziamento di risorse finanziarie *ad hoc*).

#### 4. Alcune riflessioni conclusive

Riassumendo, la proposta che abbiamo formulato si basa su tre ingredienti fondamentali:

- identifica uno specifico oggetto su cui l'attività di controllo e valutazione dovrebbe concentrarsi, ovvero l'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche pubbliche;
- prevede alcuni concreti meccanismi attraverso i quali sia possibile innescare tali attività, in particolare le clausole e le missioni valutative;
- ipotizza che vi sia un sistema di garanzie istituzionali (il Comitato paritetico supportato da una struttura interna con una forte legittimazione) che assicuri l'effettivo innesco di tali meccanismi.

Ciò che però caratterizza questa proposta, al di là dei particolari meccanismi e strumenti presentati, è una visione dichiaratamente *bipartisan* della funzione di controllo. Se controllare

significa soprattutto “conoscere la concreta attuazione delle leggi e capire se le politiche pubbliche sono davvero efficaci nel risolvere problemi collettivi”, è chiaro che occorre trovare dei modi per svincolare questo tipo di attività dalla consueta dialettica (e polemica) politica. Per creare conoscenza è essenziale partire da dubbi e domande, ma quale spazio può esistere per dubbi e domande in un’arena decisionale che sia concepita soltanto come luogo di contrapposizione tra schieramenti politici? Per questo motivo il nostro disegno della funzione di controllo prevede la costruzione di una zona di “non belligeranza”, finalizzata espressamente alla produzione di informazioni e alla condivisione di conoscenza su quanto è accaduto in seguito all’approvazione di una legge. Una conoscenza dei “fatti” che, nella sua essenza, dovrebbe interessare sia la maggioranza che appoggia la Giunta in carica, sia le opposizioni che la contrastano.

La scelta di delegare l’esercizio della funzione di controllo alle sole forze di opposizione ci appare, infatti, come perdente e poco innovativa. Da un lato rischia di impoverire il ruolo e l’autorevolezza dell’assemblea regionale, rendendola sempre più un’area di scontro continuo tra maggioranza e opposizioni. Dall’altro finisce per sacrificare il ruolo dello stesso consigliere di maggioranza, che vede ridotte le sue mansioni, sul lato del “controllo”, alla doverosa difesa d’ufficio delle scelte operate dall’esecutivo contro gli attacchi lanciati dall’opposizione.

Siamo convinti che se nell’elaborazione dei nuovi Statuti regionali non verranno ritagliati spazi per un approccio consensuale, all’interno del quale maggioranza e opposizioni possano scoprire finalità conoscitive comuni, sarà molto difficile che la funzione di controllo riesca a trovare maggiore concretezza ed efficacia rispetto alla situazione attuale. Ed un’importante occasione per rafforzare e valorizzare il ruolo dei Consigli regionali andrà perduta.

# **Il ruolo dell'organizzazione del Consiglio regionale nel favorire la funzione di controllo delle assemblee regionali**

---

*di Pietro Curzio*

## **Sommario**

**1. Inquadramento.** – **2. L'esperienza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.** - **3. Analogie tra controllo sull'attuazione delle leggi ed altri tipi di controllo.** – **4. Contenuti e prospettive della nostra esperienza.**

## **1. Inquadramento**

Sono ormai trascorsi oltre cinque anni da quando, all'interno del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, venne attivato un percorso organizzativo, e prima ancora culturale, teso ad acquisire una capacità di controllo e verifica dell'efficacia di una scelta già adottata. Il termine "scelta" è volutamente generico, nel senso che, se oggi siamo chiamati ad interrogarci su quali sono gli strumenti necessari per consentire ad un'assemblea di acquisire le informazioni sull'attuazione di una scelta "politica", espressa attraverso l'approvazione di una legge o una delibera o un programma, è evidente che analoghi approfondimenti vanno attivati nei confronti di qualsiasi altra scelta in modo da conoscerne e valutarne gli effetti. (Penso alle scelte organizzative, in particolare).

In sostanza quel che va, prima di tutto, sottolineato è la necessità di saper acquisire una mentalità, che consenta agli operatori di guardare oltre il risultato raggiunto, oltre l'immediato, per provare ad interrogarsi sugli effetti della scelta adottata. È questo l'obiettivo che siamo chiamati a realizzare in tutte le pubbliche amministrazioni, quindi in ogni campo, per qualsiasi funzione.

## 2. *L'esperienza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna*

Tale obiettivo abbiamo cominciato a porcelo nella nostra organizzazione, che è di supporto al Consiglio regionale, anche nell'ambito del settore legislativo relativamente alle scelte approvate dall'assemblea.

Certo gli obiettivi non erano, nella fase iniziale, delineati con chiarezza; come spesso accade nelle innovazioni, si è partiti da intuizioni, impiegando pochissime risorse, come è corretto che sia, e, via, via, nel prendere sempre più coscienza dell'importanza dell'iniziativa, si sono assunti impegni più consistenti e si sono disegnati orizzonti più forti per l'iniziativa stessa. Basti pensare, a dimostrazione di ciò, che il primo atto è stato l'elaborazione ed attuazione di un progetto c.d. "obiettivo", (previsto dal contratto di lavoro e legato alla liquidazione di salario accessorio) di carattere più formativo che operativo, curato da docenti universitari e destinato a funzionari delle Commissioni consiliari; abbiamo, cioè, prima di tutto, provato a verificare, nel vivo dell'organizzazione, quale potesse essere l'impatto di nuove metodologie, di nuovi saperi, di nuove finalità.

Già da tempo l'organizzazione era impegnata a favorire la corretta scrittura di un testo (*drafting*) o a favorire la collocazione della norma nel contesto della legislazione europea o nazionale, o a eliminare norme ormai superflue. Per tali obiettivi forte era stato l'impegno in quegli anni dell'ufficio di presidenza, espressi anche nell'ambito della Conferenza dei Presidenti. Accanto ad essi, intuivamo l'esigenza di prevedere, o cominciare a prevedere qualcosa di più, un andare oltre il momento dell'approvazione della norma, un interrogarsi sugli effetti della stessa, un dar conto sul perseguimento dell'obiettivo prefisso, degli ostacoli incontrati, delle prospettive aperte.

E l'impatto fu più che positivo; i funzionari colsero immediatamente l'importanza dell'idea (non ancora una vera e propria proposta) e consentirono lo sviluppo della stessa nell'ambito del settore legislativo, come vedremo; contestualmente, l'impostazione della cultura della valutazione si estese via via alla conoscenza degli effetti di scelte effettuate anche in altri campi: di

qui, l'avvio del controllo di gestione, il cominciare a diffondersi della cultura del riesame di ogni attività (in materia di comunicazione, di eventi, di organizzazione).

### **3. Analogie tra controllo sull'attuazione delle leggi ed altri tipi di controllo**

Conosciamo la differenza tra il controllo di gestione ed il tipo di verifica su cui ci soffermiamo oggi, o tra quest'ultima e la valutazione del personale. Eppure ci sembra ugualmente importante per noi avere una visione d'insieme delle attività, legare tra di loro le varie esperienze, calarle nel contesto dei cambiamenti indotti nelle pubbliche amministrazioni. È proprio la capacità di guardare al di là del ristretto contesto in cui si colloca un'esperienza, di capire le connessioni con altre attività, di superare l'approccio dell'abitudine, che consente di cogliere l'effettiva portata di un'innovazione, definendone i traguardi, ed, in tal senso, capivamo, via via che l'attività si sviluppava, che il percorso teso ad assegnare nuovi compiti al settore legislativo, stava dentro, in pieno, ai cambiamenti imposti alle organizzazioni pubbliche dalla importante stagione legislativa degli anni '90.

Responsabilità, distinzione di ruoli, efficienza, indirizzi, obiettivi, controllo, monitoraggio, valutazione, alcuni dei titoli utilizzati per esprimere quei cambiamenti. Titoli da riempire di contenuti, da tradurre in pratica attraverso un impegno originale, costante per snodare, interpretare, calare nella propria realtà queste nuove modalità operative, pena la trasformazione di quella spinta in parole vuote, trite. Quante volte ascoltiamo la frase: "dopo..., nulla è più come prima"; anche noi, dipendenti di un'amministrazione pubblica, avvertiamo di essere in una fase assolutamente nuova, irreversibile; il *dies a quo* non è immediatamente percepibile; in realtà non vi è stato un evento singolo, ma si è aperta una fase storica, con cause economiche, culturali, politiche; una fase, nella quale non vi è più spazio per separatezze, parzialità, improvvisazione; c'è la necessità di uno sfor-

zo congiunto nella direzione delle connessioni, delle sinergie, delle assunzioni di responsabilità collettive, della valutazione. Dobbiamo lavorare perché diventi ordinaria la cultura del "ritorno", dell'interrogarsi, una volta avviata o realizzata un'attività, sui suoi limiti e le prospettive della stessa.

#### 4. *Contenuti e prospettive della nostra esperienza*

E nell'esperienza in esame decidemmo da subito di puntare sulla nostra organizzazione, certo rafforzandola ma evitando che fossero soggetti esterni ad essa ad assumerne la titolarità dell'iniziativa. Quest'ultimo obiettivo è davvero strategico, se si vuole evitare l'utilizzo di modalità conoscitive spezzettate, l'acquisizione di dati di difficile lettura, la non legittimazione istituzionale dell'attività di supporto al Consiglio regionale, il rischio di far percepire l'informazione acquisita "di parte". Siamo, invece, convinti che l'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi sia destinata a diventare parte integrante delle nostre peculiarità, una missione strategica, capace di accentuare, sedimentare nell'organizzazione, nel suo complesso, la volontà, la cultura della responsabilità, delle connessioni, e, nel contempo, il ruolo trainante, di guida delle strutture pubbliche.

Questa prima finalità, come è evidente, costituisce un traguardo ambizioso che ha comportato, da subito, col proseguire dell'attività, cambiamenti profondi per la stessa organizzazione, per i suoi assetti, per le professionalità presenti, per le collaborazioni da instaurare, per le procedure da seguire. Di qui, restando esclusivamente al settore legislativo, è scaturita una nuova convenzione con l'Università di Bologna, l'impiego di esperti in statistica ed economia, una nuova struttura destinata esclusivamente alla qualità del prodotto legislativo ed alla valutazione, il primo riferimento in alcune norme di recente approvate a clausole valutative, la realizzazione di primi pregevoli studi di fattibilità di alcuni disegni di legge e, finalmente, la collaborazione con altri tre Consigli regionali nella realizzazione del progetto

“CAPIRE”, col contributo scientifico di esperti nella valutazione di politiche pubbliche; un percorso, tanto semplificato nella descrizione delle fasi, quanto complesso e delicato nella sua attuazione; e questo percorso ha avuto una forte accelerazione, quando è stato collocato nell’ambito dell’attività preparatoria di redazione dello Statuto regionale. È evidente, infatti, che solo una legittimazione statutaria di tale attività potrà favorire l’inserimento nelle norme, che verranno approvate, dell’obbligo a carico dei soggetti attuatori di far conoscere al Consiglio regionale gli effetti della norma stessa, con l’indicazione dei tempi, dei metodi e delle risorse che al riguardo vorranno essere destinate. E, sulla base di tale assunzione normativa, anche il nucleo di supporto tecnico interno potrà rafforzarsi, dandosi una maggiore stabilità, in termini quantitativi e qualitativi; soprattutto da quest’ultimo punto di vista, sarà necessario introdurre in un’organizzazione, in cui il sapere prevalente è ancora quello giuridico, nuove competenze disciplinari (e non pensiamo solo a quelle attinenti all’economia o alla statistica, ma anche alla sociologia, alla comunicazione, alla formazione): uno staff di competenze, da attivare con agilità, da muovere con cadenze diverse, a seconda dei tempi indicati.

D’altra parte, come sottolineavo prima, vi è un’altra causa che ha consentito lo sviluppo dell’esperienza; io credo che alla base dell’obiettivo di consentire la valutazione da parte dell’assemblea dell’efficacia delle politiche attuate, vi sia una avvertita esigenza di trasparenza, di dar conto che oggi viene chiesta alle istituzioni. Giuliano Amato nel libro di recente pubblicazione “Tornare al futuro” ben descrive le ragioni di tale esigenza, quando afferma: “le opinioni pubbliche del XXI secolo, ma forse sarebbe meglio dire gli individui del XXI secolo, spesso non hanno il tempo né la volontà di partecipare, ma pretendono che tutto sia chiaro, tutto sia loro spiegato, tutto sia comprensibile. E vogliono essere certi che, se gli salta in mente, possano in qualunque momento dire la loro”.

Ecco una risposta alle domande dei cittadini, restando naturalmente nell’ambito della materia presa in esame: sapere cosa è

scaturito dall'attuazione di una legge, quali effetti sono stati prodotti e quali non sono stati prodotti da quella determinata scelta; e questa funzione non può che essere assolta dall'assemblea elettiva che di quella comunità di individui è espressione, ed attraverso l'organizzazione di supporto alla stessa. Tutto ciò costituisce garanzia di credibilità delle informazioni acquisite ed accentua il ruolo di servizio che l'assemblea deve svolgere rispetto alla collettività. Dunque la verifica dell'attuazione della legge è disposta dal Consiglio, al fine di meglio legiferare e, nel contempo, al fine di dar conto, in modo intelligibile, alla collettività di ciò che si è realizzato.

Si possono facilmente cogliere, altresì, gli effetti a cascata che dall'assunzione di tali modalità (meglio: responsabilità) deriverebbero per tutto il mondo delle istituzioni pubbliche, anche a livello locale, e, quindi, in altri ambiti d'intervento.

Mi resta da sottolineare un forte intreccio che si viene a realizzare con l'esperienza descritta, da un lato: la spinta, l'assunzione di responsabilità, l'acquisizione di nuove professionalità da parte delle organizzazioni, dall'altro: il definirsi di nuovi compiti, nuovi traguardi per le istituzioni. Non è banale quest'intreccio: io credo, infatti, che sia proprio su questa spinta reciproca, cioè sul terreno dei miglioramenti continui, che va realizzata la saldatura tra organi diversi, politici ed amministrativi, tra le funzioni di indirizzo e quelle di gestione, una saldatura necessaria e continuamente da ricercare.

## **A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare**

---

*di Nicola Lupo*

### **Sommario**

**1. Premessa:** alla ricerca della funzione di controllo parlamentare in una fase di trasformazione del ruolo delle assemblee elettive. – **2. La necessaria connessione tra controllo parlamentare e forma di governo.** – **3. Le difficoltà del controllo parlamentare in un sistema istituzionale multi-livello.** – **4. La funzione di controllo parlamentare tra tecnica e politica: il ruolo delle strutture tecniche e dei momenti bipartisan.** – **5. Considerazioni conclusive: sul “futuro” dei Parlamenti e della funzione di controllo.**

### **1. Premessa: alla ricerca della funzione di controllo parlamentare in una fase di trasformazione del ruolo delle assemblee elettive**

Nell’iniziare questo contributo mi sembra opportuno prendere le mosse da una considerazione formulata dal professor Luciano Vandelli nella sua introduzione: quella secondo cui il problema della ridefinizione del ruolo delle assemblee elettive non nasce oggi, ma è il frutto di un processo sicuramente risalente e che ha alla base una molteplicità di cause, che non è certo possibile qui richiamare. Quello che in proposito va sottolineato è che le caratteristiche delle assemblee parlamentari hanno subito, nel corso degli ultimi due secoli, mutamenti tutto sommato marginali – si pensi, per tutti, alla strutturazione del procedimento legislativo, che è rimasta nella sua essenza quasi inalterata –, specie ove comparati alle trasformazioni che si sono invece registrate, in questo stesso arco temporale, nell’assetto dei Governi: questi, all’inizio del XX secolo, erano ancora, nella maggior parte dei casi – sulla scorta della loro (in larga misura artificiosa) riduzione, nelle teorizzazioni del secolo precedente, a potere me-

ramente esecutivo della volontà dell'assemblea – collocati all'ombra dei rispettivi sovrani, in una posizione quasi extralegale, e sono stati protagonisti di un notevolissimo arricchimento delle proprie funzioni, della propria articolazione interna e dei propri apparati di supporto <sup>(1)</sup>. O se rapportati alle alterazioni che si sono verificate negli equilibri dei sistemi istituzionali, nei quali si è registrata l'affermazione delle costituzioni rigide, con la contestuale diffusione, specie nel secondo dopoguerra, degli organi incaricati del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi; per non parlare del fenomeno delle autorità indipendenti, ormai presenti, pur con molte varianti, in tutta Europa <sup>(2)</sup>.

Il fenomeno della progressiva legittimazione diretta degli esecutivi, verificatosi nel corso degli anni novanta in Italia, com'è noto, anzitutto a livello locale e regionale, ha sicuramente contribuito a rendere il problema ancora più evidente. Di fronte a tale problema, non si può non condividere l'appello – rivolto ai Parlamenti e ai parlamentari, sempre in chiave introduttiva, dal professor Roberto Bin – nel senso di non guardare indietro, ma di sforzarsi di individuare prospettive per quanto possibile nuove e originali, idonee ad adattare i procedimenti parlamentari ai profondi cambiamenti nel frattempo intervenuti. Al momento, la stesura degli Statuti regionali può costituire una prima ed importante risposta istituzionale al problema del ruolo delle assemblee elettive <sup>(3)</sup>. In questo, le vicende istituzionali del nostro paese hanno posto le Regioni in prima linea, rispetto a un pro-

---

(1) Cfr., per un aggiornato quadro comparato, S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma - Bari, Laterza, 1999. Sulla scarsa attenzione alla questione dell'esecutivo prestata nelle teorizzazioni della rivoluzione francese, cfr. P. COLOMBO, *Governo e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, Giuffrè, 1993, spec. p. 393 ss.

(2) Su questi temi, sia consentito il rinvio, per ulteriori indicazioni, al nostro *The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies?*, in P. FALCONER, C. SMITH, C.W.R. WEBSTER (edited by), *Managing Parliaments in the 21st Century*, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokio-Washington, Ios Press, 2001, p. 29 ss.

(3) Insiste sul punto L. VIOLANTE, nel suo intervento *Assemblee legislative regionali. Nuove regole, nuovi poteri*, in *Atti del convegno nazionale promosso dalla Conferenza dei Presidenti dell'assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome*, Roma, febbraio 2000, Milano, Francoangeli, 2000, p. 9 ss.

cesso che anche il Parlamento a livello nazionale si trova a vivere, benché in forma meno traumatica, nelle legislature del maggioritario.

La redazione degli Statuti è dunque un'occasione che porta le Regioni necessariamente a essere in prima linea, con tutto ciò che ne consegue, in termini positivi e negativi: spetta agli Statuti regionali una funzione quasi "pionieristica", quella di iniziare a delineare alcuni dei caratteri del parlamentarismo del XXI secolo, che dovrà differenziarsi rispetto ad un modello di rappresentanza politica fondato su presupposti ormai in larga parte in via di superamento (quali, ad esempio, la sovranità statale; l'omogeneità della rappresentanza; l'impossibilità tecnica di una consultazione diretta dei cittadini).

Una delle differenziazioni rispetto all'"età dell'oro" dei Parlamenti è costituita dalla perdita di centralità della funzione legislativa, e da uno spostamento di attenzione a favore della funzione di controllo. Il che potrebbe dirsi poi, almeno ad un livello così generale, un ritorno all'antico, alla funzione storicamente originaria dei Parlamenti (in particolare del Parlamento inglese), la cui importanza è stata sottolineata, proprio nel cuore del XIX secolo, tra gli altri, da Walter Bagehot e da John Stuart Mill.

Bagehot, infatti, aveva avvertito che la funzione legislativa non costituiva la funzione principale delle Camere: pur riconoscendo che vi sono stagioni nelle quali l'attività legislativa è quella più rilevante, per Bagehot essa non era così importante quanto l'elezione dell'esecutivo o quanto l'educazione politica impartita dal Parlamento alla nazione. Infatti, da un lato, le leggi svolgono un ruolo in un certo senso passivo, in quanto tendono ad adattarsi alla vita della nazione e sono perciò meno impegnative rispetto alle attività consistenti nell'amministrare e nel guidare la medesima vita della nazione; dall'altro, una quantità immensa di atti legislativi non sono "vera e propria legislazione", visto che essi sono carenti del requisito della generalità, essendo applicabili ad un caso soltanto e non a molti casi <sup>(4)</sup>.

---

(4) W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1867, trad. it. a cura di S. Pastori-

Ancora più netta era stata la svalutazione della funzione legislativa, rispetto a quella di controllo, da parte di John Stuart Mill. Tale autore aveva sostenuto, in uno scritto pressoché coevo a quello di Bagehot prima richiamato, che il ruolo più appropriato delle Camere fosse quello di “watch and control the government: to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which anyone considers questionable; to censure them if found condemnable and, if the men who compose the government abuse their trust or fulfill it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office, and either expressly or virtually appoint their successors”<sup>(5)</sup>.

Eppure, i brani appena riportati, per quanto ricchi di richiami suggestivi ed attuali, non devono trarre in inganno. Essi servono ad avvertirci che il compito principale del Parlamento non è sempre stato quello di fare leggi, e che un Parlamento democratico può funzionare egregiamente ed essere vitale anche ove affidi al Governo la direzione di gran parte della propria attività legislativa<sup>(6)</sup>. Tuttavia, è evidente che la ricerca della funzione di controllo nei Parlamenti contemporanei dovrà necessariamente concludersi con la valorizzazione di istituti e procedure anche notevolmente diversi rispetto a quelli in essere centocinquanta anni or sono, dovendosi prendere in considerazione i profondi mutamenti nel frattempo intervenuti, anzitutto quanto al rapporto del Parlamento con l'opinione pubblica, oltre che relati-

---

no: *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, spec. p. 141 ss. Sul pensiero costituzionalistico di Bagehot, cfr., di recente, i contributi pubblicati in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio – Roma, 14 dicembre 1998*, a cura di G. DI GASPARÈ, Milano, Giuffrè, 2001.

(5) J. S. MILL, *Considerations on representative government*, London, 1865, New York, 1958, p. 81 ss.

(6) Cfr., con toni molto netti, G. PASQUINO, *Ma il Parlamento non vive solo di leggi*, in *Il Messaggero*, 1 ottobre 2002 e S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo*, cit., p. 36 ss. Nel senso che il ruolo ineliminabile del Parlamento consista nel rendere i Governi responsabili, tra una elezione e l'altra, cfr. G. POWER, A. BRAZIER, *Making Government accountable* (recensione ad un rapporto dell'Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, *The challenge for Parliament: making scrutiny work*, pubblicato nel 2000), in *Parliamentary Affairs*, 2001, p. 554 ss. Interessanti sono anche i contenuti della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Matthews vs. Regno Unito*, della quale si riferirà *infra*, nel paragrafo conclusivo.

vamente al ruolo del Governo <sup>(7)</sup>.

## 2. *La necessaria connessione tra controllo parlamentare e forma di governo*

Pur con le anzidette cautele, proprio il richiamo ai “classici” del pensiero giuridico-costituzionale prima citati mostra che, nell’approcciarsi alla tematica del ruolo delle assemblee elettive, e in particolare a quella dei contenuti della funzione di controllo parlamentare, vi è un rischio nel prescindere del tutto dalla questione della forma di governo. È vero che il panorama comparatistico sembra confermare la correttezza dell’affermazione circa la riferibilità di molti strumenti di controllo parlamentare a diverse forme di governo <sup>(8)</sup>; ma mi sembra che questa affermazione non debba essere portata alle sue estreme conseguenze, né possa valere per tutti gli strumenti di controllo, posto che alcuni di essi si riconnettono specificamente solo ad alcune forme di governo (si pensi, ad esempio, agli istituti del rapporto fiduciario, necessariamente tipici delle forme di governo parlamentare) <sup>(9)</sup>, mentre altri strumenti, pur formalmente quasi identici nei di-

---

(7) I profondi mutamenti intervenuti rispetto all’epoca di Bagehot sono sottolineati, ad esempio, da A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in *Il parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. PREDIERI, Milano, Comunità, 1975, p. 13 ss. Ad essi vanno aggiunti ora quelli derivanti dall’avvento della cosiddetta democrazia elettronica, su cui cfr., ad esempio, A. DE PETRIS, *La rappresentanza nell’era della tecnopolitica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del convegno - Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano, Giuffrè, 2001, p. 205 ss. Sui mutamenti del ruolo del Governo si vedano ora i contributi pubblicati negli atti del convegno dell’Associazione italiana costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Atti del XVI Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001, Padova, Cedam, 2002.

(8) Cfr., in particolare, l’analisi di R. MAFFIO, *Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell’attività di governo in prospettiva comparata*, in *Quaderni di scienza politica*, 2002, p. 333 ss., la quale peraltro, coerentemente con l’approccio politologico da lei seguito, si basa esclusivamente sulla distinzione tra democrazie maggioritarie e democrazie consensuali, dovuta, com’è noto, a A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-London, 1999, trad. it.: *Le democrazie contemporanee*, a cura di L. VERZICHELLI, Bologna, Il Mulino, 2001.

(9) Cfr., tra gli altri, V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in

versi ordinamenti, assumono una peculiare valenza e vengono usati in modo assai diverso a seconda delle forme di governo in cui essi sono destinati ad operare (si pensi, in particolare, ai significati assunti dall'*impeachment* nelle forme di governo presidenziali) <sup>(10)</sup>.

Dalla consapevolezza di questa connessione discendono anche conseguenze ben precise in ordine alla redazione degli Statuti regionali. Ove le forme di governo regionali si assestassero lungo un binario parlamentare o neo-parlamentare avrebbe poco senso riprendere a piè pari gli istituti in essere, ad esempio, nel sistema presidenziale degli Stati Uniti d'America, al fine di trasferirli a livello regionale. Viceversa, ove a livello regionale si adottasse un modello di tipo presidenziale, troverei molto difficile non riprendere alcune caratteristiche che sono proprie di quel modello, e in particolare quei meccanismi che si ritengono essenziali ai fini del mantenimento della separazione tra il potere legislativo e quello esecutivo: a quest'ultimo non dovrebbe perciò spettare – almeno in linea teorica – alcun potere normativo di tipo primario. Eppure, nella dottrina più recente, non mancano spinte, in vista della redazione dei nuovi Statuti regionali, nel senso di un'ampia attribuzione di poteri normativi, primari e secondari, all'esecutivo regionale, unitamente ad una definizione della forma di governo in direzione presidenziale, nella quale non sarebbe cioè applicabile la mozione di sfiducia prevista dall'art. 126, secondo comma, Cost. <sup>(11)</sup>, con norma che peraltro

---

T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 278 ss. e C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Milano, Giuffrè, 1999, p. 161 ss. Nella dottrina spagnola cfr. C. ORTEGA SANTIAGO, *La flexibilidad de la función parlamentaria de control: excursus sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno*, in *Parlamento y Control del Gobierno*, Coordinator F. PAU Y VALL, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998, p. 185 ss.

(10) Cfr., oltre all'ormai classica voce di G. NEGRI *Impeachment*, in *Enc. del dir.*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 239 ss., il recente lavoro monografico di M. OLIVIERO, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2001.

(11) Ad esempio, cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 54 ss., 61 ss. e 104 ss.

riterrai di carattere non derogabile dagli Statuti regionali <sup>(12)</sup>.

Considerazioni analoghe possono farsi relativamente alle funzioni di bilancio: negli Stati Uniti, non sussistendo per definizione alcun rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, la matrice di molte delle funzioni di controllo può essere individuata nel potere di bilancio, che appartiene esclusivamente al Congresso, e che costituisce il momento più forte attraverso cui il Congresso può vincolare l'attività dell'esecutivo <sup>(13)</sup>. Diverso è il quadro nelle forme di governo parlamentari, ove esistono una serie di meccanismi che consentono al Governo di assicurare la "tenuta" delle linee fondamentali della manovra finanziaria nel corso del suo esame da parte delle Camere.

Per queste ragioni, mi sembra insomma assai difficile, se non impossibile, disquisire del ruolo delle assemblee elettive e della funzione di controllo parlamentare, senza definire "a monte" la forma di governo in cui le assemblee sono chiamate ad operare. Un'ultima riprova di questa connessione è data dalla stessa evoluzione dell'ordinamento italiano: è noto infatti che, nel corso dei primi quaranta anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, si è spesso assistito ad un uso non particolarmente efficace degli strumenti del controllo parlamentare, pur previsti in Costituzione e nei regolamenti parlamentari <sup>(14)</sup>. Solo negli anni novanta sembra essersi interrotto quello "svilimento anzi l'annullamento del sindacato ispettivo, ossia della funzione più importante dei Parlamenti, la funzione di controllo", che è stato riconnesso, peraltro con una certa dose di semplificazione, al consociativismo e alla formula della "centralità" del Parlamento <sup>(15)</sup>.

---

(12) In questo senso, cfr., per tutti, M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo delle regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 943 ss., *contra*, cfr. S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 562 ss.

(13) Sul processo di bilancio negli Stati Uniti d'America, cfr. A. SCHICK, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, II ed., Wahington, Brookings, 2000, spec. p. 105 ss.

(14) Cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 9 ss.

(15) Così G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociativismo*, in *Il parlamento*, Storia d'Italia, Annale n. 17, a cura di L. VIOLANTE, Tori-

### 3. *Le difficoltà del controllo parlamentare in un sistema istituzionale multi-livello*

Tra i mutamenti che occorre prendere in considerazione per comprendere in che termini e con quali strumenti si possa oggi sviluppare la funzione di controllo parlamentare, vi è la strutturazione a più livelli del sistema istituzionale: il fatto cioè che una quota sempre più rilevante di decisioni venga assunta con la partecipazione attiva di istituzioni rappresentative appartenenti a diversi livelli territoriali <sup>(16)</sup>.

È innegabile che la natura multi-livello del sistema istituzionale contemporaneo comporti un grosso problema di adeguamento delle strutture e dei modi d'agire dei Parlamenti, e anzitutto dei Parlamenti nazionali, per effetto del venir meno della pretesa esaustività della dimensione nazionale; ma questo è un fenomeno che si riflette, a ben vedere, sugli organi rappresentativi di tutti i livelli territoriali.

Gli organi rappresentativi, almeno nella loro configurazione tradizionale, sono infatti luoghi poco adatti ad interagire nei confronti di altri soggetti istituzionali: è indubbio che gli esecutivi siano organi molto più attrezzati a dialogare con gli altri livelli territoriali. Non a caso, i rapporti internazionali costituiscono una delle aree tradizionalmente rimesse alla loro competenza. I Parlamenti, specie se caratterizzati da un bicameralismo perfetto e paritario, sono troppo spesso interlocutori "pesanti" (per la necessità di rappresentare tutte le forze politiche presenti), poco affidabili ed estemporanei.

Sicuramente sono stati compiuti, negli ultimi anni, importanti passi avanti nella capacità relazionale del Parlamento, non solo

---

no, Einaudi, 2001, p. 485 ss., spec. 510.

(16) Per tutti, cfr. F. W. SCHARPF, *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Firenze, 1997, trad. it.: *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999, e Id., *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2002, p. 11 ss.

verso la società ma anche verso gli altri livelli istituzionali, e pure sul piano internazionale (dove sta sviluppandosi, in via di prassi, una sorta di “diplomazia parlamentare”) e su quello comunitario <sup>(17)</sup>. A quest’ultimo riguardo, basti pensare all’esperienza della COSAC (Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari) <sup>(18)</sup> e, soprattutto, a quello che ormai si usa chiamare il “metodo convenzione”, ai sensi del quale si è affidata l’elaborazione della carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ed ora di un primo “abbozzo” di Costituzione europea ad organismi composti da rappresentanti non solo dei Governi, ma anche dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, oltre che della Commissione europea, svuotandosi così in modo significativo, per ora limitatamente alla fase istruttoria, la competenza esclusiva dei Governi nelle trattative per la revisione dei trattati <sup>(19)</sup>.

Tuttavia, è inutile nascondersi il fatto che si tratta di meccanismi che non sempre funzionano in modo ottimale, e che, comunque, difficilmente sono in grado di far sì che in queste sedi siano effettivamente espresse le volontà dei Parlamenti nazionali. Ad esempio, la rappresentanza dei Parlamenti in seno alla Convenzione sulla carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea è risultata essere svolta dai componenti nominati dai Presidenti di Camera e Senato quasi a titolo personale, dal momento che “ciascun rappresentante dei Parlamenti nazionali rappresentava da solo un’assemblea molto pluralista e variegata che non

---

(17) Cfr. C. DE CARO, *I rapporti internazionali e con le istituzioni europee*, in *La formazione della classe dirigente per l’Europa. Spunti di riflessione sull’alta burocrazia pubblica*. Atti del Forum dell’Associazione consiglieri della Camera dei deputati del 14 gennaio 1999, a cura di A. CASU, Roma, 1999, p. 100 ss.

(18) Su cui cfr., da ultimo, A. MENCARELLI, *Quale ruolo per i Parlamenti nazionali nell’Unione europea?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 giugno 2002.

(19) Per tutti, si vedano R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Introduzione a L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 11 ss., spec. 27 ss. e, ora, M. CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 439 ss., spec. 443 ss.

aveva adottato posizioni comuni sui temi in discussione”<sup>(20)</sup>.

Il campo in cui la natura multi-livello dei sistemi istituzionali contemporanei si manifesta con maggiore evidenza è costituito dalle decisioni di politica economica e finanziaria che, come sottolineato nell'intervento del professor Adriano Di Pietro, sono strettamente dipendenti dai vincoli posti da un diverso livello istituzionale, il più delle volte da quello superiore, in particolare attraverso il meccanismo dei “patti di stabilità”, europeo ed interno; ma, allo stesso tempo, sono strettamente legate anche ai comportamenti posti in essere dai livelli territoriali inferiori – regionali, provinciali e comunali – le cui condotte finanziarie, pur coperte da un'autonomia costituzionalmente garantita, si riflettono inevitabilmente sull'equilibrio di bilancio dello Stato centrale.

Ebbene, in sistemi multi-livello come quello che si è appena descritto, si trasforma il meccanismo della responsabilità politica, e quindi mutano sensibilmente anche le forme attraverso cui farla valere, e in primo luogo le forme di esercizio della funzione di controllo parlamentare. La stessa definizione dell'area di responsabilità politica è fortemente condizionata dalla non imputabilità integrale della decisione all'organo del livello territoriale di riferimento. Se una decisione politica si deve far risalire a scelte compiute anzitutto nell'ordinamento comunitario, poi a scelte nazionali, poi a scelte regionali, e infine a scelte comunali, non è agevole far valere quegli stessi meccanismi di responsabilità tipici dei Parlamenti tradizionali, i quali possono azionarli esclusivamente nei confronti dei rispettivi governi.

Ovviamente, bisogna stare attenti a non cadere in due tenta-

---

(20) Così E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 9 ss., la quale peraltro ritiene che la presenza dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali sia stata “assolutamente preziosa”. Si veda inoltre quanto riferisce P. MELOGRANI, *La Carta nel processo di costruzione europea*, ivi, p. 91 ss., spec. p. 97 ss. In termini più “dotti” potrebbe forse dirsi che nei rappresentanti dei Parlamenti nazionali presso la Convenzione la valenza della rappresentanza come situazione rappresentativa abbia nettamente prevalso su quella della rappresentanza come rapporto rappresentativo (il riferimento è, ovviamente, a G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, 1973, trad. it.: *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. FORTI, Milano, Giuffrè, 1989).

zioni opposte. Da un lato, quella di rimpiangere un sistema “chiaro e distinto” di riparto delle attribuzioni (normative e non), in nome della certezza sul “chi fa o ha fatto che cosa”: è inevitabile, infatti, che, nei sistemi istituzionali contemporanei, sussistano numerose aree di sovrapposizione tra i diversi livelli territoriali, e che in queste aree si debba perciò realizzare un confronto, quando non una vera e propria concertazione, tra le istituzioni che di quei livelli territoriali sono espressione, in nome della soddisfazione dei bisogni dei cittadini (che è poi la logica sottesa al principio di sussidiarietà) <sup>(21)</sup>. Dall’altro lato, quella di ritenere che, nelle aree – come si è appena visto, ineliminabili – in cui esiste una sovrapposizione di diversi livelli territoriali non sia perciò possibile ipotizzare alcun meccanismo di attivazione della responsabilità, i controllori trovandosi davanti ad un inevitabile ed inestricabile gioco di “scaricabarile” da parte dei soggetti controllati.

Di fronte a questo mutamento, occorre invece modificare e affinare gli strumenti di controllo, e anzitutto quelli del controllo parlamentare, rendendoli idonei ad “inseguire *ex post*” e, ove possibile, a “condizionare *ex ante*” la catena delle responsabilità nei processi decisionali multi-livello. I Parlamenti devono cioè essere posti nelle condizioni di scoprire, e di svelare perciò all’opinione pubblica, come si sono svolti i processi decisionali e a quale istituzione si debba imputare la responsabilità *pro quota* per la decisione poi assunta <sup>(22)</sup>.

---

(21) Ove poi queste forme di concertazione non vadano a buon fine, è inevitabile che si verifichi una conflittualità tra i diversi livelli di governo, la cui intensità risulterà strettamente legata, in senso inverso, all’esistenza e al buon funzionamento dei meccanismi di raccordo: per tutti, con riferimento al nuovo Titolo V Cost., cfr. L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. BERTI e G. C. DE MARTIN, Milano, Giuffrè, 2001, p. 175 ss., e M. CAMMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in questa *Rivista*, 2001, p. 1079 ss.

(22) L’unico settore in cui un tentativo siffatto è stato, almeno in parte, messo in opera mi sembra riguardare le decisioni di finanza pubblica. Qui, infatti, attraverso l’approvazione – e l’eventuale modifica, con le risoluzioni programmatiche – del DPEF, le Camere hanno l’occasione di contribuire alla definizione dell’indirizzo del Governo non solo nella predisposizione della manovra finanziaria, ma anche nell’attività di con-

C'è bisogno di adattare, in questo senso, tutti gli strumenti del controllo parlamentare. Si pensi, ad esempio, al controllo sull'attuazione delle leggi, richiamato nella relazione di Martini e Sisti, ed oggetto anche di un recente ritorno di attenzione nell'analisi della dottrina costituzionalistica<sup>(23)</sup>: evidentemente, per molti settori – fors'anche per la maggioranza dei settori in cui intervengono gli esecutivi regionali – non ha senso proporsi di controllare esclusivamente l'attuazione delle leggi, dei regolamenti, delle politiche regionali, ma occorre invece definire e porre in essere strumenti di controllo che mettano il Consiglio regionale in condizione di ricostruire una determinata *policy* nel suo complesso, anche nelle fasi che non hanno avuto luogo a livello regionale; altrimenti il Consiglio regionale non riesce ad avere quella visione complessiva del processo decisionale di cui ha bisogno per poter individuare la quota di responsabilità del “suo” esecutivo, e finisce per essere facile preda del già ricordato gioco dello “scaricabarile”.

È chiaro, dunque, che ci deve essere una fase in cui l'imputabilità della decisione viene ricondotta, *pro quota*, al livello di riferimento; ma se le strutture conoscitive non sono costruite in modo tale da consentire la ricostruzione delle scelte compiute da tutti i livelli territoriali che hanno determinato una certa *policy*, e dei condizionamenti esterni che hanno limitato il loro operato, trovo molto difficile riuscire a soddisfare la domanda di conoscenza del politico e ad approntare idonei strumenti di controllo.

Un problema analogo, di adattamento delle procedure parla-

---

certazione che esso svolge a livello europeo, con le autonomie territoriali e con le forze sociali. I “vincoli finanziari” sono poi trasmessi agli altri livelli mediante il patto di stabilità e crescita dell'Unione europea e attraverso il patto di stabilità interno. Cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. MARZANATI, *La programmazione della spesa pubblica tra coordinamento e concertazione*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 15 ss. e 184 ss. e L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2002, spec. p. 197 ss.

(23) Cfr. F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, a cura di M. CARLI, Torino, Giappichelli, 2001, p. 442 ss. e I. CIOLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 53 ss.

mentari ad un sistema multi-livello, si pone anche per il procedimento legislativo. Ormai, si è assai lontani dal mondo caratterizzato da poche regole semplici, chiare e stabili, poste in genere dal medesimo soggetto e con lo stesso ambito territoriale di vigenza, in genere coincidente con i confini dello Stato-nazione. Questa realtà oggi non esiste più, perché – come è stato illustrato negli annuali rapporti sullo stato della legislazione elaborati dagli uffici della Camera dei deputati, in collaborazione con quelli dei Consigli regionali <sup>(24)</sup> – ci troviamo di fronte ad un mondo fortemente interconnesso, in cui i legislatori sono tanti, sono tutti in movimento e agiscono spesso contemporaneamente, con diversi ambiti territoriali di riferimento parzialmente sovrapposti tra di loro.

Si tratta di una questione che soltanto all'apparenza è diversa, in quanto la funzione di controllo parlamentare, com'è noto, si esercita non solo attraverso i procedimenti ad essa dedicati – neppure se tra essi si include, come spesso si fa, tutta la gamma di procedimenti ispettivi-conoscitivi –, ma anche mediante procedimenti parlamentari che in genere vengono classificati come esercizio di altre funzioni parlamentari, compresi gli stessi procedimenti legislativi <sup>(25)</sup>. Tant'è che la reazione a queste tra-

---

(24) Si vedano i rapporti sullo stato della legislazione pubblicati a partire dal 1998 dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. Ad essi hanno collaborato, a partire dal 2000, i Consigli regionali e l'Istituto di studi sulle Regioni del C.n.r., nonché, a partire dal 2001, l'Osservatorio sulle fonti coordinato dal professor Ugo De Siervo. Cfr., inoltre, U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 129 ss.

(25) In proposito A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale Firenze, 12 - 13 - 14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 213 ss., spec. 219, parla di un "principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere". Cfr. anche F. RUBIO LLORENTE, *El control parlamentario*, in *Revista Parlamentaria de Habla ispana*, 1985, p. 100 ss., C. ORTEGA SANTIAGO, *La flexibilidad de la función parlamentaria de control: excursus sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno*, in *Parlamento y Control del Gobierno*, Coordinator F. PAU Y VALL, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998, p. 185 ss., e, eventualmente, N. LUPO, *Alcunas reflexiones sobre las funciones de los Parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios*, in *Las Funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, Coordinator F. PAU Y VALL, Pamplona, Aranzadi Editorial, 2001, p. 117 ss.

sformazioni dei poteri normativi è consistita in un (tentativo di) potenziamento dell'istruttoria legislativa nelle Commissioni parlamentari, e in particolare di quegli strumenti conoscitivi inseriti nel procedimento legislativo, i quali ben possono assumere significati di controllo nei confronti dell'operato del Governo<sup>(26)</sup>.

Ad ogni modo, tutto ciò comporta, evidentemente, una notevole complessificazione dello schema, già non semplice, del controllo, richiedendo l'approntamento di strumenti che, al momento, non sono assolutamente in grado neppure di immaginare: mi sembrava però necessario almeno porlo in termini di problema, aggiungendo perciò un ulteriore interrogativo a quelli, già piuttosto numerosi ed importanti, contenuti nella relazione iniziale di Martini e Sisti.

#### 4. *La funzione di controllo parlamentare tra tecnica e politica: il ruolo delle strutture tecniche e dei momenti bipartisan*

Ai mutamenti derivanti dalla natura multi-livello dei sistemi istituzionali e alla maggiore difficoltà che i Parlamenti contemporanei incontrano nell'esercitare la funzione legislativa va collegata la tendenza generale, riscontratasi negli ultimi anni, degli organi parlamentari a porre più enfasi nel controllo, e altresì ad allontanarsi dagli strumenti di controllo di tipo generale per indirizzarsi verso meccanismi più specifici e fondati tecnicamente<sup>(27)</sup>. Da un lato, infatti, come si è appena visto, si sono moltiplicati i soggetti produttori di norme giuridiche, anche di rango

---

(26) Sia consentito rinviare al nostro *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive. Vol. II. La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. CARLI, Torino, Giappichelli, 2001, p. 227 ss. Si vedano ora, inoltre, i contributi pubblicati nel volume *Istruttoria legislativa e qualità della legislazione*, a cura di G. RECCHIA e R. DICKMANN, Padova, Cedam, 2002.

(27) In questi termini, cfr. T. CRISTENSEN, P. LAEGREID, P.G. RONESS, *Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects*, in *The Journal of Legislative Studies*, spring 2002, p. 37 ss., il cui studio è specificamente dedicato al Parlamento norvegese.

equiparato o sovraordinato alla legge, così ponendosi fine – sempre che sia mai effettivamente esistito – al monopolio parlamentare sulla legislazione. Dall'altro, i vincoli derivanti dagli altri livelli decisionali tendono a tramutarsi in vincoli esterni per ciascun legislatore, che ha bisogno perciò di un forte apparato tecnico idoneo a rendere visibili questi limiti, mostrando di volta in volta quali siano i confini delle opzioni disponibili: compatibili, cioè, con le regole già poste da altri livelli istituzionali e, ancor prima, con le norme sulla normazione e sulle riserve di competenza esistenti nell'ordinamento.

È anche alla luce di queste considerazioni che, a mio avviso, deve essere letta la esplicita affermazione, nella relazione di Martini e Sisti, circa la necessità di una forte struttura tecnica di supporto e altresì circa il possibile carattere *bipartisan* degli strumenti del controllo parlamentare. Il rischio di equivoci è, in proposito, assai elevato.

Sono anch'io convinto che, nel definire le forme di esercizio della funzione parlamentare di controllo, i nuovi Statuti regionali debbano prevedere strutture tecniche robuste e dotate di un certo prestigio, in grado di rendere comprensibile al politico i mutamenti in atto in una società che per definizione diviene sempre più complessa e altresì, come si accennava, di esplicitargli i limiti entro i quali la sua azione, e quella dei soggetti controllati, sono tenute a muoversi; allo stesso modo, vi possono e fors'anche vi devono essere momenti *bipartisan*, alcune fasi cioè nelle quali, rispetto al *cleavage* maggioranza-opposizione e alle distinzioni tra i gruppi parlamentari, prevalgano altri *cleavage*, e in particolare quello tra Governo e Parlamento.

Si deve però notare, anzitutto, che si tratta di soluzioni ben distinte tra di loro: una cosa è affidare determinati compiti ad una struttura tecnica, che sia configurata come autonoma rispetto alla politica; un'altra cosa è demandare alcune funzioni ad un organo politico *bipartisan*, costituito cioè paritariamente da esponenti della maggioranza e dell'opposizione, sul modello di quel che accade con il Comitato per la legislazione della Camera

dei deputati <sup>(28)</sup>).

Nel primo caso, si ritiene che il compito in questione sia tecnico, e non politico; nel secondo, si reputa che la funzione affidata all'organo paritario abbia importanti risvolti politici, collocandosi però al di fuori dell'indirizzo politico di maggioranza (esemplare è il caso della cosiddetta "qualità della legislazione" e della politica della legislazione, che tale obiettivo persegue).

Ma, soprattutto, credo che la funzione di controllo parlamentare, tanto ove intesa come conoscenza, quanto ove intesa come sanzione, non possa non avere una valenza politica, trovandosi perciò inevitabilmente ad essere parte del gioco politico: anche la semplice richiesta di un dato al Governo, o il sollecito di una relazione non presentata da un ministro, hanno un significato politico, la cui importanza – ovviamente – varia in modo significativo a seconda del settore interessato e degli equilibri che caratterizzano, relativamente a quel settore, il rapporto tra Governo

---

(28) Il Comitato per la legislazione è stato oggetto di una notevole attenzione in dottrina: cfr. tra gli altri, F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, 1998, p. 527 ss.; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 705 ss.; M. P. C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, Giappichelli, 1999, p. 85 ss.; E. BASSOLI, *L'idea di codificazione nella prima attività del Comitato per la legislazione*, in *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, a cura di P. COSTANZO, Napoli, Jovene, 1999, p. 173 ss.; R. MAFFIO, *Politiche per la legislazione e ruolo delle istituzioni: il caso del Comitato per la legislazione*, in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, p. 396 ss.; E. BERARDUCCI, R. ALESSE, voce *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur. Aggiornamento*, Roma, Treccani, 1999; P. PICCIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il politico*, 2000, p. 29 ss.; C. CIUFFETTI, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della repubblica. Organi, procedure, apparati*, 11, Roma, Camera dei deputati, 2001, p. 3 ss.; N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, Promodis, 2001, spec. p. 9 ss.; S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria legislativa e qualità della legislazione*, cit., p. 19 ss.; F. BIENTINESI, *Brevi note sul funzionamento del comitato per la legislazione nel primo turno di presidenza della XIV legislatura (21 giugno 2001 - 25 aprile 2002)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); un approccio sintetico è quello che si è seguito in N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in *Cahiers européennes. European Forum of Public Law*, 20 giugno 2001 ([www.cahiersss.org](http://www.cahiersss.org)).

e Parlamento e maggioranza-opposizione. Si pensi, per citare un caso estremo, in quanto concernente i meccanismi di finanziamento della politica, al dato relativo al numero di contribuenti che optarono, in applicazione della legge 2/97, per devolvere ai partiti politici la quota del 4 per mille dell'Irpef: dato che non dovrebbe essere particolarmente complicato da ricavare, ma che l'amministrazione finanziaria si è finora, a quanto mi consta, ben guardata dal rendere noto. In qualche modo, ad ogni elemento di conoscenza sull'attività (o sull'inerzia) delle pubbliche amministrazioni si può attribuire una qualche valenza politica, in quanto esso fornisce indicazioni idonee a premiare o a sanzionare – sempre su un piano politico – i soggetti che di quell'azione sono, o sono stati, politicamente responsabili.

Trovo perciò piuttosto pericoloso ragionare del controllo parlamentare come di qualcosa che possa integralmente prescindere da una forte caratterizzazione politica e dalla dialettica tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione: sedi tecniche e momenti *bipartisan* potranno sì essere previsti, ma ad essi, tendenzialmente, dovrà essere affidata non la scelta delle questioni che dovranno essere oggetto di controllo, ma unicamente l'individuazione delle metodologie e degli strumenti più idonei a svolgere le attività di controllo che gli organi politici avranno selezionato.

Se ciò è vero, ritengo che la politicità del controllo parlamentare debba essere vista come un suo punto di forza: gli Statuti e i regolamenti consiliari dovrebbero proporsi di valorizzare questa dialettica politica al fine di potenziare e di rendere vitale il controllo parlamentare. Specie nell'ambito delle forme di governo parlamentari, dove si tende a formare, sia pure con difficoltà, una sorta di *continuum* tra il Governo e la maggioranza parlamentare che lo ha espresso, potrebbe essere opportuno potenziare il ruolo dell'opposizione nell'esercizio della funzione di controllo. In questa ottica, in risposta ad alcuni quesiti formulati nella relazione iniziale circa l'utilizzo delle risorse finanziarie, o, profilo forse ancora più importante, della risorsa tempo da parte dei Consigli regionali, si può ipotizzare che all'interno del co-

siddetto “statuto dell’opposizione” rientri un’attivazione privilegiata e accelerata degli strumenti di controllo. Ad esempio, non vedrei negativamente che una quota del tempo del Consiglio regionale venisse attribuita all’opposizione per far svolgere attività di controllo all’assemblea<sup>(29)</sup>; e persino che le risorse finanziarie destinate allo svolgimento del controllo siano attribuite in modo tale da consentire anche ai gruppi di opposizione di attivare strutture tecniche proprie o, meglio, indipendenti, attraverso le quali sottoporre a verifica critica i dati forniti dal Governo.

Tutto ciò non toglie, peraltro, che la funzione di controllo debba essere imputata all’organo Parlamento nel suo complesso, e non già alla sola opposizione. Verso una conclusione siffatta spingono sia considerazioni relative all’attuale organizzazione delle Camere, tuttora incentrate sui gruppi parlamentari anziché sulle coalizioni di maggioranza e di opposizione, sia elementi di fatto. A quest’ultimo riguardo, i dati relativi all’esercizio del sindacato ispettivo ci mostrano che di tali strumenti si avvalgono, pressoché in ugual misura, deputati delle forze di maggioranza e deputati delle forze di opposizione. Ad esempio, per quanto riguarda le interrogazioni e le interpellanze a svolgimento in assemblea, i deputati della maggioranza e quelli delle opposizioni risultano aver presentato, in questa legislatura, un numero di atti di sindacato ispettivo pressoché equivalente: al 27 settembre 2002, su 1.889 atti presentati, 955 sono sottoscritti da deputati della maggioranza e 934 da deputati dell’opposizione (per percentuali pari al 50,6% e al 49,4%). I dati non variano di molto se si prendono in considerazione tutti gli atti di sindacato ispettivo presentati (perciò, anche quelli a risposta scritta): in

---

(29) Del resto, già i regolamenti di Camera e Senato, per come riformati, rispettivamente, nel 1997 (art. 24, comma 3) e nel 1999 (art. 53, comma 3), prevedono una forma di “riserva di tempi” per gli argomenti proposti dai gruppi di opposizione (peraltro indistintamente riferita ai procedimenti legislativi e a quelli di controllo). Cfr., anche per ulteriori indicazioni sull’attuazione della previsione del regolamento della Camera, M. CERASE, *Modernización de la política, evolución parlamentaria y papel de la oposición*, in *Las Funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, cit., p. 99 ss., e V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 32 ss.

questo caso (sempre al 27 settembre 2002), su 7.141 atti, 3.399 (il 47,6%) sono sottoscritti da deputati della maggioranza e 3.742 (il 52,4%) da deputati dall'opposizione. Per quanto riguarda gli strumenti di sindacato ispettivo a svolgimento in Commissione, si registra invece, nei primi mesi della XIV legislatura (il dato è, in questo caso, aggiornato al 31 gennaio 2002), un utilizzo sensibilmente più intenso da parte dell'opposizione: su 595 atti, 386 (il 65%) sono stati presentati da deputati dell'opposizione e 209 (il 35%) da deputati della maggioranza.

In definitiva, il controllo – anche nelle sue forme più tradizionali – sembra interessare ancora, ed interessa sia i parlamentari di maggioranza, sia quelli di opposizione: spetta ora agli Statuti regionali e ai regolamenti consiliari disciplinarne forme e modalità di esercizio, anche innovative, ma soprattutto coerenti con gli equilibri della forma di governo che ciascuna Regione farà propria.

##### *5. Considerazioni conclusive: sul “futuro” dei Parlamenti, e della funzione di controllo*

Il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, Antonio La Forgia, nel suo provocatorio e acuto intervento, prospettava l'eventualità di una sparizione delle assemblee parlamentari, domandandosi se esse siano effettivamente indispensabili negli attuali sistemi costituzionali, almeno relativamente al livello regionale. Si tratta, evidentemente, di una considerazione di carattere paradossale, ma che coglie il cuore del problema: se, ad esempio, si negasse in radice ogni valenza politica al controllo dell'attività dell'esecutivo, la tentazione di prescindere del tutto dalle sedi parlamentari, affidando questo controllo a qualche altro soggetto, potrebbe essere indubbiamente molto forte. E non è neppure un pericolo così lontano, come mostrano, ad esempio, i contenuti del disegno di legge governativo rivolto a regolamentare il cosiddetto “conflitto di interessi”, attualmente all'esame delle Camere.

Alla questione del “futuro dei Parlamenti”, al termine del suo quinquennio da Presidente della Camera, anche Luciano Violante ha voluto intitolare il saggio introduttivo dell’annale della storia d’Italia Einaudi dedicato appunto al Parlamento: esso si conclude con la constatazione che i Parlamenti “hanno nelle loro mani la possibilità di continuare a costituire un simbolo della civiltà e delle democrazie, ma devono avere il coraggio di lasciare i vecchi porti, altrimenti i legni delle loro navi rischiano di marcire”.

Mi sembra, ad ogni modo, che il rischio da scongiurare, per i Parlamenti, non sia tanto quello di una sparizione completa dallo scenario istituzionale: com’è noto, anche negli Stati autoritari o totalitari è in genere presente un’assemblea elettiva, benché per lo più priva di rilevanti poteri decisionali e formatasi sulla base di elezioni non libere né democratiche<sup>(30)</sup>.

Piuttosto, il rischio che corrono, nel futuro anche prossimo, le assemblee parlamentari potrebbe consistere in una progressiva assimilazione del loro ruolo a quello attualmente spettante alle monarchie nell’ambito degli Stati democratici contemporanei: negli Stati nei quali esse hanno resistito, all’inizio del terzo millennio, le monarchie sono infatti omaggiate, hanno un loro *budget*, spesso cospicuo, mantengono le loro prerogative, sancite da documenti ufficiali, sono sedi di teatro, anche un po’ paludate; hanno procedure solenni, ma incidono assai poco sui processi decisionali.

Da questo punto di vista, sono portato a leggere come un’occasione persa le recenti sentenze della Corte costituzionale sulla questione dei “Parlamenti regionali”. Le sentenze n. 106 e n. 306 del 2002, nel respingere la possibilità per i Consigli regionali di denominarsi “Parlamenti”, si sono agganciate a dati meramente letterali del testo costituzionale (artt. 55 e 121 Cost.), limitandosi, sul piano sostanziale, a ricordare che il Parlamento costituisce la sede della rappresentanza nazionale<sup>(31)</sup>. Sarebbe

---

(30) Si pensi, solo per citare un dato, che gli Stati che hanno Parlamenti aderenti all’Union interparlementaire sono ben 144, come risulta dal relativo sito ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)).

(31) Con la sentenza n. 106 del 2002 (in *Diritto e giustizia*, n. 18, 11 maggio 2002, p. 60 ss., con un nostro commento a prima lettura, dal titolo *L’importanza di chiamarsi*

stato forse apprezzabile uno sforzo interpretativo ulteriore del giudice costituzionale, nel tentativo di identificare la funzione tipica e indefettibile dei Parlamenti, sempre che un *proprium* vi sia, e di rispondere perciò alla fondamentale domanda sollevata dal Presidente La Forgia, secondo un percorso almeno in parte già tracciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in una sentenza del 1999 <sup>(32)</sup>.

---

*Parlamento*), la Corte costituzionale, decidendo su un conflitto di attribuzioni sollevato dallo Stato, ha annullato la delibera n. 62 del Consiglio regionale della Liguria, del 15 dicembre 2000, la quale stabiliva che “in tutti gli atti dell’assemblea regionale, alla dizione costituzionalmente prevista ‘Consiglio regionale della Liguria’” fosse “affiancata la dizione ‘Parlamento della Liguria’”. Con la successiva sentenza n. 306 del 2002, la Corte, esprimendosi questa volta ai sensi dell’art. 123, secondo comma, Cost., ha annullato una delibera legislativa statutaria della Regione Marche, nella quale si disponeva che, in tutti gli atti ufficiali regionali, alla dizione “Consiglio regionale” venisse affiancata quella di “Parlamento delle Marche” e alla dizione “consigliere regionale” quella di “deputato delle Marche”.

(32) Nella sentenza *Matthews vs. United Kingdom*, del 18 febbraio 1999, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto il Parlamento europeo idoneo ad essere qualificato come “corp legislatif” o “legislature” ai sensi dell’art. 3 del protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, in quanto tale organo, pur non essendo dotato di pieni poteri legislativi, costituisce, oggi, il principale strumento di controllo democratico e di responsabilità politica nel sistema comunitario. Essa è reperibile nel sito [www.dhcour.coe.fr](http://www.dhcour.coe.fr)., ov'è anche l'opinione dissenziente dei giudici Freeland e Jungwiert. A commento, cfr. G. COHEN-JONATHAN-J.F. FLAUSS, *A propos de l'arrêt Matthews c/Royaume-Uni (18 février 1999)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, p. 637 ss., spec. 651 ss. e K. MUYLLE, *Is the European Parliament a 'Legislator'?*, in *European Public Law*, 2000, p. 243 ss.

# **Le funzioni di controllo dei Consigli negli enti locali: l'occasione offerta dai poteri in materia di bilancio e di rendiconto**

*di Mario Collevocchio*

## **Sommario**

*1. L'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo da parte dei Consigli: un conflitto latente. – 2. La competenza dei Consigli in materia di bilancio: una funzione soltanto formale. - 3. L'esame e l'approvazione del rendiconto della gestione: una sede impropria per il controllo. – 4. La relazione della Giunta sulle valutazioni di efficacia dell'azione condotta: uno strumento da rivalutare.*

## **1. L'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo da parte dei Consigli: un conflitto latente**

I Consigli comunali e provinciali sono organi di rappresentanza diretta e generale del corpo elettorale e svolgono funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. In particolare, l'articolo 42 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con d.P.R. 18 agosto 2000, n. 267 attribuisce ai Consigli, nell'ambito della suddetta area di funzioni, una serie importante di competenze che non consistono soltanto nell'approvazione dello Statuto e dei regolamenti, ma che si estendono a una serie di atti fondamentali quali il programma di mandato, i piani e i programmi, la relazione previsionale e programmatica, i piani finanziari, i bilanci annuali e pluriennali, i programmi e i progetti di opere pubbliche, le variazioni di bilancio, il rendiconto della gestione <sup>(1)</sup>.

---

(1) In sede di commento all'articolo 42 del testo unico 267/2000, L. VANDELLI osserva, tra l'altro, che "al di là delle valutazioni espresse dalla giurisprudenza, quel che appare certo è che le funzioni del Consiglio si esplicano non soltanto in riferimento a funzioni di indirizzo e verifica ma anche mediante l'adozione di atti di gestione, spesso di natura

A dieci anni di distanza dalla legge 142/90, che ha segnato sia pure con ritardo l'avvio della fase di promozione e di riconoscimento delle autonomie locali previsto dalla Costituzione, il legislatore ha sostanzialmente confermato l'impianto storico delle funzioni di alta amministrazione assegnate ai Consigli, accentuandone il carattere dell'esclusività e relegando a casi marginali la possibilità di esercizio dei poteri medesimi da parte della Giunta (variazioni di bilancio per ragioni di urgenza e salvo ratifica).

Tuttavia, dopo la svolta introdotta con la legge 81/93 sull'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti della Provincia e per effetto del contestuale avvio dei provvedimenti di riforma delle amministrazioni pubbliche (decreto legislativo 29/93), i Consigli sono entrati in un cono d'ombra che permane tuttora nell'esercizio delle loro funzioni. Il maggior rilievo della figura del sindaco, la graduale estensione dei poteri di fatto attribuiti ai singoli assessori, la maggiore capacità propositiva delle Giunte, che possono disporre dell'apparato amministrativo dell'ente, l'attuazione del principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti, che ha portato ad attribuire a questi ultimi la piena titolarità delle funzioni di gestione, hanno posto quasi ovunque il problema di riflettere sui poteri effettivi dei Consigli e sulla condizione dei consiglieri quali rappresentanti eletti dalla comunità locale e portatori dei relativi interessi.

La legge 265/99 (Vigneri – Napolitano), emanata dopo una lunga gestazione, nel confermare sostanzialmente i poteri dei Consigli previsti dalla legislazione precedente, tenta di rafforzare l'esercizio dei poteri medesimi aprendo alla possibilità di prevedere un programma di mandato e di istituire una Commissione consiliare di vigilanza sull'attività delle Giunte, attribuendone la

---

puntuale: dalle scelte attinenti alla forma di esercizio dei pubblici servizi, alla istituzione di tributi, dalla contrattazione di mutui ed emissione dei prestiti obbligazionari alla deliberazione di spese che impegnano i bilanci per gli esercizi successivi, sino agli acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni". L. VANDELLI, T. TESSARO, S. VASSALLO, *Organi e sistema elettorale, commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 2001, p. 134. Detta osservazione pone dunque in evidenza come sia ampia la sfera di competenza dei Consigli degli enti locali.

presidenza ad un membro della minoranza. Ma soprattutto questa legge si fa carico di disciplinare, in via di principio, l'autonomia organizzativa e funzionale dei Consigli in modo da poter dotare detti organi di risorse umane, strumentali e finanziarie in grado di assicurare in maniera adeguata l'esercizio delle relative funzioni. Quest'ultimo principio, da sviluppare in sede regolamentare, ha dato luogo a numerose resistenze in sede politica configurando spesso situazioni di conflitto tra organi (in genere, sindaco e Presidente del Consiglio comunale) e producendo deformazioni nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo politico del Consiglio.

Ancora oggi, i casi di frizione tra Giunta e Consiglio (o meglio, tra i singoli componenti di detti organi e con i sindaci) sono frequenti e diffusi, ma sono soprattutto i consiglieri che avvertono un senso di frustrazione e si rifugiano nelle tradizionali forme di iniziativa e di controllo rappresentate dagli ordini del giorno, dalle interrogazioni, dalle interpellanze, dalle mozioni, spesso rivolte ad evidenziare la loro presenza nei confronti dei colleghi di elezione o ad esercitare il tiro a segno nei confronti del sindaco e degli assessori <sup>(2)</sup>.

## *2. La competenza dei Consigli in materia di bilancio: una funzione soltanto formale*

Ai sensi degli articoli 42 e 151 del testo unico 267/2000, il Consiglio è tenuto a deliberare entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l'anno successivo. A parte il termine, quasi sempre differito, si tratta di una competenza di grande rilievo soprattutto se il bilancio viene elaborato come strumento di governo dell'ente sulla base di logiche di programmazione. Nella realtà, il bilancio degli enti locali continua invece a presentare i

---

(2) V. al riguardo R. BIN in questa stessa *Rivista* che, tra l'altro, afferma: "I Comuni, che hanno avuto per primi la riforma del sistema elettorale, sono quelli che per primi hanno assistito a un crollo della funzione del Consiglio e alla demotivazione del ruolo dei consiglieri".

caratteri prevalenti di uno strumento contabile elaborato nella logica del contenimento della spesa e che si pone, pertanto, come uno strumento-freno dell'azione politico-amministrativa. Il rinvio del termine per la sua approvazione e la scarsa consapevolezza politica che ne accompagna in genere il processo di formazione, anche a causa della rigidità e della complessità delle regole tecnico-contabili di riferimento, incidono notevolmente sull'efficacia sostanziale di tale strumento che viene sottoposto all'esame del Consiglio in un panorama di diffusa comprensibilità cui supplisce solo in parte il parere del collegio dei revisori. A causa della nuova struttura che non consente una lettura analitica degli stanziamenti di spesa, i consiglieri ricorrono sempre più spesso ad impossessarsi delle bozze di PEG o di altre informazioni allo scopo di poter comprendere quali sono gli interventi puntuali cui il bilancio si riferisce, ivi compresi quelli che possono riguardare i propri collegi elettorali. Da questa situazione di fatto esistente deriva che la funzione di proposta della Giunta si manifesta decisiva e che l'esame e l'approvazione del bilancio da parte del Consiglio si esaurisce in una deliberazione adottata in tempi brevi (la sessione di bilancio non esiste neanche nei Comuni maggiori) e attraverso variazioni marginali introdotte alla proposta medesima. In altri termini, la competenza all'approvazione del bilancio attribuita dalla legge al Consiglio, quale massimo organo decisionale, finisce per essere sostanzialmente esercitata dalla Giunta.

Il progetto di bilancio annuale di previsione, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale e gli altri documenti allegati andrebbero invece predisposti dalla Giunta sulla base degli indirizzi formulati dal Consiglio e poi trasmessi al Consiglio medesimo in tempo utile, in modo da consentire l'esame preliminare e attento da parte delle competenti Commissioni e del Consiglio stesso in un periodo di tempo ad esso dedicato (sessione di bilancio)<sup>(3)</sup>.

---

(3) In ordine agli aspetti metodologici e procedurali della formazione degli strumenti di bilancio degli enti locali, v. M. COLLEVECCHIO, *Ordinamento finanziario e contabile, commento alla parte II del testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 530 ss.

Al pari di quanto avviene nello Stato e nelle Regioni, nella competenza del Consiglio a deliberare il bilancio di previsione si configura quel rapporto istituzionale tipico nel nostro ordinamento sul quale si fonda la funzione autorizzatoria del bilancio stesso. Con l'approvazione del bilancio, infatti, il Consiglio autorizza l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese entro i limiti qualitativi e quantitativi espressi dai relativi stanziamenti ed esercita, in tal modo, una importante funzione di indirizzo e di controllo preventivo sull'attività di gestione.

Questa funzione è fondamentale al punto che la mancata deliberazione del bilancio provoca lo scioglimento del Consiglio e il ricorso a nuove elezioni. Ma non basta, anche il semplice ritardo nella deliberazione del bilancio pregiudica la gestione che può svolgersi, in via provvisoria, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato e solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, di quelle derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, di obbligazioni speciali e, in genere, per operazioni necessarie ad evitare danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

L'importanza e la complessità degli strumenti di bilancio richiedono dunque un impegno particolare da parte dei consiglieri i quali dovrebbero essere messi in condizione di conoscere e di valutare i contenuti di detti strumenti e degli atti allegati che assumono rilievo fondamentale in termini di programmazione. (Basti pensare al programma triennale delle opere pubbliche e all'annesso elenco annuale).

Sarebbe pertanto opportuno disciplinare in sede di regolamento di funzionamento del Consiglio la procedura di esame e di approvazione del bilancio introducendo, negli enti locali di maggiori dimensioni, la "sessione di bilancio" in analogia a quanto previsto nei regolamenti delle Camere e di alcune Regioni. Occorrerebbe, in altri termini, disciplinare tempi e procedure per l'illustrazione del progetto di bilancio da parte della Giunta, per l'esame da parte delle Commissioni, per le consultazioni con organismi di partecipazione, per il parere-consulenza dei revisori nella loro funzione di collaborazione al Consiglio.

Se ciò non avviene, il bilancio approvato dal Consiglio continuerà a rappresentare, di fatto, una semplice ratifica del progetto presentato dalla Giunta.

La competenza del Consiglio in materia di bilancio non si esaurisce nel momento della deliberazione, bensì investe anche i provvedimenti di variazione. Ebbene, anche in questi casi sono molto frequenti le deliberazioni assunte dalla Giunta che costituiscono ormai una prassi diffusa, anche in assenza di effettivi motivi di urgenza. Anche questo è un punto di riflessione se si vogliono rivalutare i poteri del Consiglio previsti dalla legge.

### *3. L'esame e l'approvazione del rendiconto della gestione: una sede impropria per il controllo*

La funzione di controllo politico-amministrativo del Consiglio sull'attività della Giunta dovrebbe manifestarsi in termini ancora più rilevanti in sede di esame e di approvazione del rendiconto della gestione. Questo documento, che deve essere deliberato dal Consiglio entro il 30 giugno, va messo a disposizione dei consiglieri nel termine stabilito dal regolamento dell'ente e comunque non meno di venti giorni prima dell'inizio della sessione consiliare in cui viene esaminato.

La nuova disciplina del rendiconto della gestione, dettata dal decreto legislativo 77/95 confluito quasi interamente nella parte seconda del testo unico 267/2000, prevede la sua composizione in tre conti: il conto del bilancio, il conto del patrimonio e il conto economico. I primi due sono noti e appartengono alla più antica tradizione contabile delle amministrazioni pubbliche, mentre il terzo rappresenta un'importante novità.

In particolare, il conto del bilancio, detto anche "conto finanziario", dimostra i risultati finali della gestione del bilancio annuale, ponendo in evidenza le entrate accertate, le spese impegnate, le riscossioni, i pagamenti, i residui attivi e passivi, le minori e maggiori entrate, le economie e si conclude con la determinazione dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione.

Il conto del patrimonio dimostra invece i risultati della ge-

stione patrimoniale partendo dalla situazione degli inventari ed evidenziando le variazioni intervenute nel patrimonio nel corso dell'esercizio, sia per effetto della gestione del bilancio che per altre cause.

Il conto economico infine è rivolto a dimostrare i risultati economici della gestione e richiede l'introduzione di un sistema di contabilità analitica. Da più parti si ritiene che tale sistema sia più aderente alla nuova concezione aziendalistica degli enti locali in quanto costituisce un punto di osservazione e di rilevazione più attendibile dei fenomeni di gestione. Come spesso avviene per gli strumenti innovativi, il sistema di contabilità economica è stato finora introdotto in pochi enti locali, anche per effetto del differimento dei termini per la sua introduzione e, pertanto, la gran parte degli enti stessi non dispone di tali informazioni indispensabili per la gestione e per i relativi controlli (basti pensare all'analisi dei costi dei servizi erogati).

Al rendiconto degli enti locali, così strutturato, vanno inoltre allegati tre documenti che concorrono a completare il quadro di riferimento della gestione sul quale il Consiglio dovrà pronunciarsi nell'esercizio della sua funzione di controllo.

Essi sono:

- la relazione dei revisori dei conti, che in questo documento trovano l'espressione più significativa della loro attività di collaborazione alla funzione di indirizzo e di controllo del Consiglio previste dall'articolo 239 del testo unico;
- l'elenco dei residui attivi e passivi, distinti per anno di provenienza, che consentirà, tra l'altro, di conoscere i tempi dell'attività di entrata e di spesa, l'effettiva consistenza dei crediti e dei debiti, le eventuali omissioni nella realizzazione dei residui attivi;
- la relazione della Giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti.

Su quest'ultimo documento appare opportuno soffermarsi per sottolineare il fondamentale valore che potrebbe assumere ai fini del controllo politico del Consiglio sull'attività della Giunta e

che nella realtà sembra invece destinato a rimanere in ombra.

Di fatto, anche l'approvazione del rendiconto della gestione da parte dei Consigli si svolge secondo i riti formali della presa d'atto di documenti ancora più tecnicamente complessi e meno comprensibili del bilancio presentati dalla Giunta, ma essenzialmente riconducibili alle operazioni di chiusura dell'esercizio e di rendicontazione che sono proprie dei servizi economico-finanziari degli enti locali. In questo campo soccorre la relazione del collegio dei revisori che rappresenta per i consiglieri un punto di riferimento decisivo, specie se, come spesso avviene, si conclude con un parere favorevole che pone tutti in uno stato di tranquillità. Le conclusioni che ne derivano sono tutte di natura contabile e l'interesse maggiore è proteso a conoscere se sussista un eventuale avanzo di amministrazione da utilizzare mediante una successiva variazione di bilancio. Anche il rendiconto della gestione rappresenta dunque una sede sostanzialmente impropria per l'esercizio della funzione di controllo politico del Consiglio sull'attività della Giunta <sup>(4)</sup>.

#### *4. La relazione della Giunta sulle valutazioni di efficacia dell'azione condotta: uno strumento da rivalutare*

Si può osservare che mentre il bilancio di previsione annuale ha un puntuale riscontro in sede di conto finanziario, la stessa cosa non avviene per i documenti di programmazione. In altri termini, la normativa non prevede una relazione programmatica di fine esercizio, né un bilancio pluriennale a consuntivo. La questione è importante in quanto, come è stato da più parti rilevato <sup>(5)</sup>, occorrerebbe introdurre un "bilancio di fine mandato", che si collega al programma di governo, sul quale esercitare una funzione ampia di controllo non soltanto di carattere politico interno, ma anche da parte dei cittadini, secondo le moderne

---

(4) Per approfondimenti in materia di rendiconto della gestione, v. M. COLLEVECCHIO, *op. cit.*, p. 943.

(5) V., tra gli altri, A. SARTI, *Le politiche di bilancio: il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, in *IX Forum nazionale*, Roma, C.n.e.l., 1995.

concezioni dell'*accountability* <sup>(6)</sup>. Detto bilancio sarebbe inoltre utilissimo in occasione della successione nelle cariche.

Nell'attesa, un ruolo importante in tale direzione può essere svolto dalla relazione della Giunta allegata al rendiconto.

L'articolo 231 del testo unico 267/2000 riprende e completa la definizione e il ruolo di questo documento già previsto dalla legge 142/90.

In particolare, la relazione deve contenere:

- i criteri di valutazione del patrimonio e delle componenti economiche;
- i risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti;
- gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati;
- le valutazioni di efficacia dell'azione condotta.

Si tratta di analisi e di valutazioni che è possibile esporre nella relazione in termini adeguati soltanto se la Giunta sarà in grado di utilizzare le informazioni occorrenti sulla base di un sistema di rilevazioni contabili ed extracontabili organizzato. In particolare, le informazioni potranno scaturire dal sistema di contabilità analitica adottato, dalle indicazioni dei revisori e dall'analisi dei referti di gestione elaborati dalla struttura di controllo interno.

La relazione della Giunta non dovrebbe essere, dunque, un documento generico che descrive in modo approssimativo le iniziative realizzate e i comportamenti tenuti accentuando gli aspetti positivi e attenuando quelli negativi, così come spesso avviene nella realtà. Al contrario, essa dovrebbe essere strutturata in maniera puntuale seguendo una logica di riferimento che è quella della programmazione di bilancio.

In considerazione della sua natura, non è previsto un modello ufficiale della relazione uguale per tutti gli enti locali, ma sotto il profilo metodologico, essa dovrebbe contenere:

---

(6) V. F. PEZZANI, *Il ruolo dell'accountability nella società civile, Relazione alla conferenza internazionale del settore pubblico*, Milano, 2001.

- la descrizione della situazione iniziale di riferimento;
- l'analisi finanziaria, patrimoniale ed economica della gestione;
- le valutazioni di efficienza e di efficacia effettuate sulla base di idonei indicatori;
- la conclusione politica.

Queste parti dovrebbero evidenziare i risultati conseguiti, descrivere gli indicatori impiegati e dimostrare i livelli di efficienza e di efficacia dell'azione svolta dalla Giunta. Particolare interesse verrebbe ad assumere al riguardo l'illustrazione analitica delle spese d'investimento con particolare riferimento alle opere pubbliche realizzate o a quelle semplicemente avviate.

La parte finale della relazione costituisce la sua conclusione politica. Essa dovrebbe contenere le considerazioni della Giunta sull'azione condotta in attuazione del programma di governo e indicare le più importanti iniziative realizzate con particolare riguardo al miglioramento dei livelli di efficacia dei servizi erogati. Queste considerazioni finali sarebbero inoltre utili per consentire al Consiglio di aggiornare il nuovo programma di governo in un ciclo di programmazione scorrevole del tipo già indicato.

Vi sono, dunque, sul piano normativo, vie nuove per l'esercizio concreto della funzione di controllo del Consiglio sull'attività della Giunta, ma la carenza di regolamentazione e di strutture e soprattutto la difficoltà di ordine culturale di introdurre strumenti innovativi di decisione e di gestione costituiscono ostacoli molto forti alla configurazione di un nuovo sistema di rapporti tra gli organi di governo.

D'altra parte, occorre anche convenire sul fatto che il livello di interessamento dei consiglieri alle politiche e agli strumenti di bilancio è basso e che, in fondo, nessun Consiglio comunale o provinciale è stato mai sfiduciato in seguito a osservazioni o rilievi mossi sulla gestione in sede di approvazione del rendiconto.

# **Note sull'analisi dell'impatto della regolazione ed i Consigli regionali**

*di Alessandra Francesconi*

## **Sommario**

**1. Controllo legislativo e controllo politico.** – **2. L'analisi dell'impatto della regolazione (AIR).** – **2.1. L'AIR e i Consigli regionali.** – **3. Note conclusive.**

## **1. Controllo legislativo e controllo politico**

A conclusione della storica ricerca sul Parlamento italiano pubblicata nel 1973, Giovanni Sartori osservava che era opportuno che il lavoro legislativo fosse alleggerito drasticamente e che il Parlamento tornasse dalla quantità alla qualità della legge.

All'origine del fenomeno dell'iperproduzione legislativa era individuata una doppia confusione: da un lato, la legislazione era stata confusa con il controllo sulla legislazione; dall'altro, il controllo legislativo era stato confuso con il controllo politico. Sartori evidenziava, infatti, che il controllo politico (ossia il controllo dell'attività di direzione politica del Governo) era stato sempre più fagocitato dal controllo legislativo ossia dalla convinzione che il modo più efficace per esercitare un controllo da parte dell'assemblea legislativa fosse quello di dar forma di legge a qualsiasi tipo di normazione.

Questa confusione, innanzi tutto, aveva instaurato la prassi di dare la forma di legge a decisioni che rientravano nell'esercizio dell'attività di governo, ad atti di natura amministrativa e a disposizioni regolamentari. E questa prassi aveva trasformato in una mera ratifica l'approvazione parlamentare della pletora di atti sempre più particolaristici con forma di legge (le cd. leggi).

Questa confusione, inoltre, aveva ridotto drasticamente i

tempi e le energie del Parlamento per esercitare il controllo politico sull'attività del Governo.

Si chiedeva Sartori: “non sarebbe più intelligente e fruttuoso cambiare sistema? Cioè, invece di rubare il mestiere alla amministrazione prima, perché [il Parlamento] non interviene dopo?”. Altrimenti detto, Sartori auspicava la riconversione in controllo politico del controllo legislativo superfluo <sup>(1)</sup>.

A distanza di quasi trent'anni, le pagine di Sartori sono ancora attuali e continuano ad indicare con estrema lucidità le origini dell'aporia in cui si trovano oggi le assemblee legislative, anche quelle regionali.

La riduzione drastica della produzione legislativa dei Consigli regionali può produrre almeno due effetti. Da un lato, giacché la qualità delle leggi è inversamente proporzionale alla loro quantità, in caso di diminuzione della produzione di atti con forma di legge i Consigli regionali potrebbero dedicarsi alla approvazione di leggi a seguito di un meditato giudizio sulla loro opportunità, sulla loro utilità, sul loro impatto economico, giuridico, sociale.

Dall'altro, se i Consigli regionali non fossero più impegnati a produrre legislazione “superflua”, avrebbero a disposizione più tempo, più energie per esercitare il controllo politico sull'attività giuntale.

Ciò che sembra così semplice in linea teorica, in pratica è decisamente meno scontato: la riconversione del controllo sulla legislazione in controllo politico è facile a dirsi ma è difficile a farsi a causa della atrofizzazione che ha colpito tale funzione di controllo, così poco esercitata finora. Il problema è quello di “declinare” la funzione di controllo, di riempirla di contenuti; il problema è quello di dotare il Consiglio regionale di metodi e strumenti per l'esercizio del controllo.

Interrogazioni, interpellanze e inchieste consiliari sono i tradizionali strumenti che permettono ai consiglieri di investigare sull'operato della Giunta e dei singoli assessori. Peraltro, questi

---

(1) S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., 1973, p. 369.

strumenti cosa permettono di sapere sulla fase di selezione degli interessi e su quella di attuazione degli atti normativi della Giunta? I tradizionali strumenti di controllo a disposizione del Consiglio regionale sono carenti laddove non intervengono sulla seconda parte della parabola delle politiche pubbliche: quella dell'attuazione dell'atto normativo. Tali strumenti sono carenti, in ogni caso, anche nella fase di progettazione e produzione della normazione. Infatti, nella funzione di controllo del Consiglio regionale, in quanto organo rappresentativo della Regione, dovrebbe essere ricompreso il controllo sui processi di rappresentazione degli interessi sociali oltre che quello sull'attuazione degli atti normativi.

## *2. L'analisi dell'impatto della regolazione (AIR)*

L'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) è una metodologia complessa che ha come obiettivo la qualità della regolazione <sup>(2)</sup>. In particolare, l'AIR interviene su quei problemi che possono rendere un intervento regolativo inutile (perché incongruente con le finalità dell'autorità decidente, perché impone ai destinatari costi superiori ai benefici, perché crea effetti collaterali e problemi ben più gravi di quello per il quale si è ricorsi all'intervento regolativo).

Ad esempio, poniamo il caso che l'obiettivo dell'intervento regolativo sia quello di risolvere la disoccupazione giovanile e che, a questo scopo, si consenta agli imprenditori di assumere i giovani a tempo determinato e con una retribuzione ridotta, in

---

(2) L'AIR in Italia è stata introdotta dalla l. 50/99 alla quale è stata data attuazione con le direttive del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha anche elaborato una guida alla sperimentazione dell'AIR. A livello statale, una prima sperimentazione si è già conclusa; a livello regionale, si stanno susseguendo sperimentazioni (in particolare, si ricorda la regione Basilicata che ha approvato la legge regionale 17 aprile 2001 che introduce l'AIR e la Regione Toscana che ha sperimentato l'AIR in Giunta). Per informazioni più precise sulla metodologia dell'AIR si rinvia ai contributi pubblicati in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2000.

deroga alla normativa vigente. In questo caso, i datori di lavoro possono sfruttare l'opportunità che viene loro offerta e, nel pieno rispetto della legge, possono licenziare i giovani senza che questo abbia alcun effetto sulla disoccupazione giovanile. Questo esempio evidenzia che l'intervento normativo può essere sostanzialmente inutile perché incongruente con le finalità del legislatore<sup>(3)</sup>.

Nella metodologia dell'AIR propriamente si sviluppano due tipi di analisi: quella preventiva (che è sempre accompagnata dall'analisi tecnico-normativa, ATN) e quella successiva<sup>(4)</sup>.

L'AIR preventiva rende trasparente e predefinito il percorso che le autorità decidenti debbono seguire nel processo decisionale: la fase di progettazione dell'intervento normativo si sviluppa attraverso l'identificazione dell'ambito dell'intervento, la rilevazione delle esigenze, l'elaborazione delle opzioni di intervento e la selezione di quella preferita, attraverso l'uso di analisi quantitative (per esempio, l'analisi costi-benefici) e lo strumento della consultazione.

L'analisi di impatto *ex ante* è finalizzata a fornire tutte le informazioni necessarie ad esplicitare le implicazioni di un'opzione regolativa (in termini giuridici, economici, sociali e tecnologici), evidenziando tutti i fattori che devono determinare le scelte dell'autorità decidente.

La metodologia dell'AIR può contribuire a migliorare la qualità della regolazione non solo mediante la valutazione *ex ante*, ma anche prevedendo il monitoraggio successivo della regolazione. In questo caso, la normazione vigente è sottoposta sistematicamente ad un controllo successivo che consente: innanzi tutto, di vederne l'impatto effettivo (ad es., come si sono distribuiti i costi e benefici? È stato raggiunto l'obiettivo dell'intervento regolativo? Si sono creati effetti collaterali indesidera-

---

(3) L. LANZALACO, *Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi*, in *Iter legis*, 1999, pp. 313-322.

(4) L'analisi tecnico-normativa è un'analisi del testo normativo che si occupa di una serie di profili piuttosto affini a quelli di cui si occupa il *drafting* formale. Le caratteristiche dell'ATN sono descritte nella direttiva del Presidente dei ministri del 27 marzo 2000 "Analisi tecnico normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione".

ti?) offrendo, così, un parametro di confronto e verifica dell'AIR preventiva; in secondo luogo, di intervenire metodicamente e in modo standardizzato sulla normazione vigente, modificandola organicamente laddove non sia più adeguata e utile.

La valutazione *ex post*, nella metodologia dell'AIR, non è un momento autonomo rispetto all'analisi dell'impatto *ex ante*: la valutazione successiva, piuttosto, consente di innescare quel circolo virtuoso in cui le due analisi, preventiva e successiva, si integrano dando luogo ad un processo di apprendimento legislativo. Il monitoraggio della normazione, infatti, può consentire di "riprogettare" un nuovo provvedimento imparando dagli errori rilevati nella normazione monitorata.

In effetti, negli Stati che hanno introdotto la metodologia dell'AIR si sono incontrati vari ostacoli per la realizzazione della valutazione preventiva e successiva degli interventi regolativi<sup>(5)</sup>. In via generale, l'AIR *ex ante*, finalizzata a fornire all'autorità decidente tutte le informazioni necessarie a decidere, è fortemente standardizzata ed è strutturabile sotto forma di una *checklist* che guida il processo decisionale<sup>(6)</sup>. Più problematico è realizzare l'AIR *ex post*. Il problema dell'analisi dell'impatto successivo è che deve consentire la valutazione dell'intervento regolativo anche molto dopo l'approvazione dell'atto: alcuni interventi possono essere valutabili già nel breve periodo, altri necessitano di tempi medio-lunghi. Un mezzo particolarmente agile di analisi successiva dell'intervento regolativo è la cd. clausola di *sunset*: dopo un periodo di tempo variabile a seconda

---

(5) Per una presentazione in prospettiva comparata dell'AIR si rinvia a: DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *L'analisi dell'impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Catanzaro, Rubbettino ed., 2001.

(6) Una *checklist* tipo può essere la seguente:

- Qual è il problema per cui si richiede un intervento?
- Qual è l'obiettivo dell'intervento regolativo?
- Quali sono le opzioni regolative alternative per perseguire quell'obiettivo?
- Quali sono i costi e benefici di ciascuna opzione?
- Qual è l'esito delle consultazioni sulle opzioni regolative dei destinatari dell'intervento?

Su queste basi l'autorità decidente può scegliere l'opzione regolativa preferita.

del tipo di intervento, la regolazione esistente è sottoposta ad AIR successiva a seguito della quale è prevista la decadenza della regolazione, a meno di un rinnovo dell'intervento perché valutato ancora "utile" (perché è congruente con le finalità del legislatore; perché produce ancora più benefici che costi per i destinatari; e così via).

### 2.1. *L'AIR e i Consigli regionali*

La previsione a livello di Statuto regionale dell'obbligo per la Giunta dell'utilizzo della metodologia dell'AIR sulle attività decisionali rilevanti per le politiche pubbliche e non meramente esecutive delle leggi regionali potrebbe rafforzare la posizione dei Consigli regionali nella parabola delle politiche pubbliche.

In via preliminare, occorre evidenziare che è opportuno che l'AIR sia selettiva perché sia condotta in modo adeguato (la valutazione è un'attività piuttosto dispendiosa in termini di tempo e risorse). Pertanto, il Consiglio regionale potrebbe riservarsi di stabilire con legge gli atti giuntali più significativi sui quali richiedere obbligatoriamente l'AIR. La soglia di significatività va stabilita dal Consiglio: potrebbe farsi riferimento a particolari settori o materie oppure all'impegno economico e finanziario che richiede l'intervento.

L'AIR preventiva condotta dalla Giunta si concretizzerebbe nella redazione di documenti (schede AIR preventive) che contengono tutte le informazioni necessarie all'autorità decidente per scegliere l'opzione regolativa preferita. Nelle schede di AIR preventive, in particolare, risulterebbero gli esiti delle analisi costi-benefici condotte sulle opzioni regolative alternative per raggiungere l'obiettivo previsto, esaminate dall'autorità decidente; inoltre, risulterebbero gli esiti delle consultazioni dei soggetti coinvolti dall'intervento che si sta progettando.

Con riguardo all'AIR preventiva potrebbe avanzarsi la seguente proposta che reintrodurrebbe i Consigli regionali nei processi di rappresentazione degli interessi sociali. Si potrebbe disporre che l'AIR preventiva sugli atti giuntali si concretizzi in due schede AIR (una preliminare e una finale), sottoposte

all'esame delle Commissioni competenti del Consiglio regionale. Nella scheda preliminare (da redigersi all'avvio della progettazione dell'intervento normativo) dovrebbe emergere in modo chiaro e definito il piano delle consultazioni: la Giunta dovrebbe indicare quali soggetti intende consultare, perché quelli e non altri, con quali tecniche prevede di procedere alle consultazioni, etc.

La scheda preliminare dovrebbe essere inviata al Presidente del Consiglio regionale che la trasmetterebbe alla Commissione competente per una valutazione del piano delle consultazioni; entro un breve termine, la Commissione potrebbe trasmettere alla Giunta delle osservazioni sulla scheda preliminare (indicando altri soggetti che ritenga siano coinvolti dall'intervento della Giunta e chiedendo la motivazione della loro esclusione oppure, segnalando l'inopportunità della consultazione di alcuni soggetti; commentando l'adeguatezza delle tecniche di consultazione indicate dalla Giunta, etc.).

Gli esiti delle consultazioni dovrebbero essere documentati nella scheda finale che dovrebbe contenere anche le eventuali motivazioni chieste dalle Commissioni del Consiglio regionale in sede di osservazioni sulla scheda preliminare. Una volta che la Giunta ha redatto la scheda finale, dovrebbe inviare lo schema dell'atto regolativo con allegata tale scheda al Presidente del Consiglio regionale che provvederebbe a trasmettere la documentazione alla Commissione competente per l'espressione di un parere sullo schema entro un determinato termine.

Per esprimere il parere la Commissione consiliare dovrebbe servirsi di tutte le informazioni contenute nella scheda finale. Il Consiglio, però, dovrebbe essere in grado di verificare l'adeguatezza delle informazioni contenute nella documentazione (dovrebbe essere in grado di procedere alla "controinterrogazione" dei soggetti consultati ed, eventualmente, alla consultazione di quelli esclusi, di controllare tecnicamente le analisi costi-benefici, etc.).

I pareri, quindi, sarebbero trasmessi alla Giunta che a questo punto procederebbe all'approvazione dell'atto. I pareri non sa-

rebbero vincolanti: il Consiglio periodicamente potrebbe discutere un rapporto sull'attività della Giunta per cui l'AIR preventiva è obbligatoria ed, eventualmente, potrebbe inviare segnali politicamente rilevanti alla Giunta.

La redazione di schede AIR preventive sugli atti giuntali consentirebbe, dunque, ai Consigli regionali di svolgere un'attività di controllo (in senso ben più ampio rispetto a quello tradizionale), in particolare, sul piano e sugli esiti delle consultazioni condotte dalla Giunta.

L'introduzione dell'obbligatorietà dell'analisi dell'impatto successiva per gli atti giuntali per i quali è richiesta l'AIR preventiva potrebbe servire al Consiglio regionale per intervenire nelle politiche pubbliche ben oltre la fase della progettazione della regolazione e per effettuare sistematicamente il controllo sull'attuazione degli interventi regolativi.

A tale riguardo, si potrebbe prevedere che la Giunta debba redigere schede di analisi dell'impatto successiva da trasmettere anch'esse alle Commissioni regionali, mediante il Presidente della Regione. Le schede dovrebbero servire a valutare se l'intervento normativo ha effettivamente raggiunto gli obiettivi previsti, se i costi e benefici sopportati dalla collettività si sono distribuiti secondo le previsioni dell'analisi preventiva, se è necessario modificare l'intervento o se è più opportuno eliminarlo perché risulta inutile. Ciascuna Commissione dovrebbe fare delle osservazioni su tali schede. Il Consiglio regionale periodicamente potrebbe discuterne in un rapporto sull'attività della Giunta per cui è richiesta AIR successiva obbligatoria ed eventualmente potrebbe basarsi sulla valutazione degli interventi giuntali per inviare segnali politici alla Giunta.

Si potrebbe prevedere (sarebbe opportuna la redazione di una guida regionale all'AIR) che negli atti per i quali l'analisi dell'impatto successiva è obbligatoria siano introdotte delle clausole di *sunset*: il periodo, al termine del quale l'intervento deve essere sottoposto all'AIR *ex post*, deve essere indicato nell'atto. Nel caso la valutazione risultasse negativa, dovrebbe prevedersi la decadenza della regolazione.

Il Consiglio potrebbe valutare la congruità del periodo prece-

dente alla valutazione *ex post* in sede di parere sullo schema dell'atto giuntale.

Per quanto riguarda la decisione circa la decadenza della regolazione, il Consiglio potrebbe esprimersi nelle osservazioni sulle schede di analisi successiva; la Giunta sarebbe poi libera (salvo ricadute sul piano politico a seguito della discussione consiliare sul rapporto sull'AIR successiva) di conformarsi o meno.

### *3. Note conclusive*

I meccanismi procedurali suggeriti per coinvolgere i Consigli regionali nel processo di rappresentanza degli interessi (attraverso l'AIR preventiva sugli atti giuntali) e per consentirgli l'esercizio di un controllo successivo sull'attuazione degli interventi regolativi (mediante l'AIR successiva) mettono il Consiglio regionale in condizione di conoscere, di avere informazioni e, pertanto, di esercitare una forma di controllo ben più estesa rispetto a quella consentita con i tradizionali strumenti di controllo (interrogazioni, indagini conoscitive, interpellanze). Si potrebbe osservare che i meccanismi proposti sono particolarmente lunghi e, al limite, farraginosi. Si è suggerito, infatti, di stabilire un continuo scambio documentale e, soprattutto, un continuo flusso informativo dalla Giunta al Consiglio e viceversa.

Peraltro, occorre sottolineare che il presupposto delle osservazioni proposte è la riduzione drastica dell'attività legislativa del Consiglio regionale e, pertanto, la disponibilità da parte di quest'ultimo di tempi ben diversi da quelli odierni. Vero è che, anche nel caso di una notevole disponibilità della risorsa tempo, è indispensabile che i Consigli regionali investano in conoscenze, professionalità, strutture e formazione in modo tale da poter controllare ed, eventualmente, integrare o modificare le informazioni fornite dalla Giunta nelle schede AIR. A questo fine, il Consiglio deve essere in condizione di dotarsi di strutture inter-

ne o di servirsi di strutture esterne dalle quali attingere le professionalità necessarie a realizzare il nuovo ruolo che si è delineato. Per lo meno nella fase iniziale, il processo decisionale si svolgerebbe in modo meno farraginoso se i Consigli si appoggiassero a strutture e professionalità esterne che potrebbero almeno avviare la nuova “mentalità” della valutazione, preventiva e successiva. In un secondo momento, potrebbe essere valutata l’opportunità o meno che il Consiglio si doti di strutture interne che, in ogni caso dovrebbero essere organismi assolutamente tecnici e sottoposti a costante formazione.

# **Il rapporto tra enti locali e Consiglio regionale in Emilia-Romagna Esperienze e proposte**

---

*di Gianni Lupi*

## **Sommario**

**1.** *L'equilibrio di funzioni tra assemblee ed esecutivi.* – **2.** *Due strumenti di raccordo a confronto: CALER e CRAL.* – **2.1.** *Aspetti positivi.* - **2.2.** *Aspetti problematici.* – **3.** *Proposte del CALER per un nuovo assetto dei rapporti tra assemblee ed esecutivi.* – **4.** *Dal CRAL più forza al Consiglio regionale.*

## **1. L'equilibrio di funzioni tra assemblee ed esecutivi**

L'equilibrio fra organi elettivi ed organi esecutivi e gestionali è un problema da sempre avvertito a tutti i livelli di governo, specie dopo le riforme istituzionali dell'ultimo decennio, ed ancora sostanzialmente irrisolto.

Esso è divenuto ancora più pressante a fronte delle accresciute competenze legislative regionali e del nuovo ruolo istituzionale ed autonomo delle Regioni, anche se tutte le autonomie locali vivono le stesse esigenze di corretto e sostanziale equilibrio di poteri tra Consigli e Giunte.

In tale quadro, l'istituzione dei nuovi Consigli regionali delle autonomie locali gioca un peso non indifferente nell'ottica stessa di tale equilibrio, peso che non va sottovalutato né dagli esperti istituzionalisti, né dai legislatori regionali.

L'esigenza di un approccio istituzionale unitario da parte delle Regioni e degli enti locali nell'affrontare tale processo riformatore è sempre più indispensabile a fronte di un innegabile ritorno di preoccupanti tendenze centralistiche.

In effetti, a quasi un anno dal referendum confermativo, l'attuazione del Titolo V sembra in una pericolosa fase di stallo.

Nonostante l'avvenuta stipulazione, in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali, della cd. intesa interistituzionale per l'attuazione della riforma costituzionale, i provvedimenti legislativi ed amministrativi di questi mesi non lasciano intravedere una coerente e determinata volontà di accelerare l'attuazione delle nuove norme costituzionali.

Il tema è sempre più spesso al centro di convegni e confronti di interesse giuridico ed accademico, ma la sensazione è che senza un colpo di acceleratore sul versante politico-istituzionale il dibattito finisca per concentrarsi sui limiti, che pur ci sono, del nuovo Titolo V, piuttosto che sulla sua applicazione concreta.

Cercherò di portare alcune informazioni sulle esperienze in atto in Emilia-Romagna e sulle proposte del mondo delle autonomie locali emiliano-romagnole, che possono avere un risvolto importante anche sul ruolo dei Consigli regionali nei nuovi Statuti.

## *2. Due strumenti di raccordo a confronto: CALER e CRAL*

Il CALER, Coordinamento Autonomie Locali Emilia-Romagna (istituito tramite accordo tra Anci, Upi, Uncem, Lega della autonomie e Confservizi), nacque e divenne operativo fra il 1995 ed il 1996, ed aprì una stagione di confronto unitario delle autonomie locali con la Regione che portò alla elaborazione della l. r. 3/99 ("riforma del sistema regionale e locale"), attuativa dei decreti cd. "Bassanini", attraverso lungo ed intenso confronto tra la Regione e gli enti locali.

Molti aspetti della citata legge sono oggi superati ed in evoluzione, ma resta quella una pietra miliare di una ricerca di riforma istituzionale integrata e condivisa con connessa semplificazione legislativa, dimostrata dall'intervenuta contestuale abrogazione di oltre 200 disposizioni legislative regionali.

La successiva istituzione, in attuazione dell'art. 25 della stessa l.r. 3/99, della Conferenza Regione-autonomie locali (CRAL) quale organismo di raccordo e consultazione tra Regione ed enti locali, ha visto CALER divenire la sede di istruttoria unitaria per

l'elaborazione delle posizioni delle autonomie rispetto a tutti i provvedimenti in discussione presso la Conferenza regionale.

L'esperienza biennale della CRAL, istituita con la l.r. 3/99, è stata significativa di un sistema autonomistico integrato ed ha visto in questi due anni luci ed ombre.

Richiamerò quelli che ritengo più importanti.

### **2.1. Aspetti positivi**

Tra gli elementi che hanno contribuito in senso positivo al consolidamento della Conferenza Regione-autonomie locali ve ne sono alcuni riconducibili all'impianto dato dalla legge regionale, ed altri derivanti dall'esperienza applicativa.

Sotto il primo profilo, il meccanismo di rappresentanza istituzionale prescelto dalla l.r. 3/99 (partecipazione diretta degli amministratori) ha dato peso alla CRAL, così come il sistema elezione previsto per i rappresentanti dei Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, che ha visto una partecipazione di circa l'80% dei sindaci dell'Emilia-Romagna.

Sotto il secondo profilo, la maggior parte dei progetti di legge regionali e dei relativi piani e programmi attuativi sono stati adottati accogliendo emendamenti e proposte degli enti locali elaborati anche grazie all'intensa attività istruttoria di CALER e delle Commissioni di lavoro istituite.

Vi è stata ricerca costante di concertazione fra i vari livelli istituzionali (Comuni grandi e piccoli, Province e comunità montane) e la Regione; veramente pochi sono stati i casi di forte contrasto.

Tuttavia, l'aspetto più positivo di tale esperienza è certamente stato il confronto congiunto e costante fra tecnici, esperti settoriali, amministratori provinciali e di Comuni grandi e piccoli, assessori regionali: tale confronto è servito a togliere a ciascuno le proprie certezze settoriali, obbligando ad ascoltare e capire le problematiche degli altri e costringere ad atteggiamenti di mediazione costruttiva, non su interessi individuali ma su problematiche istituzionali reali di ciascuno.

Perché non estendere tali metodologie ed esperienze positive anche nel settore dei controlli per dare più peso, ma condiviso, al ruolo delle assemblee elettive?

Quanto alla presenza degli amministratori alle sedute della Conferenza Regione-autonomie locali, essa è stata nel complesso buona, anche se con una prevalenza delle Province e dei Comuni medio-piccoli, rispetto alla più ridotta partecipazione dei sindaci delle grandi città.

### *2.2. Aspetti problematici*

Passando agli aspetti problematici emersi nel corso dell'esperienza della CRAL, va innanzitutto segnalato come essa sia parsa più sede di confronto su progetti di legge settoriali che sede di vera e propria concertazione politica fra Regione ed enti locali su grandi temi ed indirizzi amministrativi regionali. Ciò è sicuramente stato causa di un progressivo senso di svuotamento e di perdita di autorevolezza della stessa Conferenza. Questo effetto, tuttavia, è da ricondursi a fattori di carattere gestionale della stessa CRAL.

Un problema strutturale è invece la mancanza di un ruolo autonomo degli enti locali nella presidenza, nella convocazione e nei poteri di iniziativa della stessa CRAL, problema che nel nuovo Statuto regionale andrà affrontato con particolare attenzione.

Un secondo, importante elemento di valutazione riguarda l'interlocutore istituzionale degli enti locali nella CRAL, costituito dalla sola Giunta regionale e non dal Consiglio regionale. Tale limitazione ha provocato una impossibilità di intervento e controllo da parte degli enti locali sull'*iter* legislativo e momenti di frustrazione da parte dello stesso Consiglio regionale, spesso chiamato ad intervenire con le sue funzioni legislative a concertazione avvenuta fra gli esecutivi. Anche tale aspetto dovrà essere al centro della discussione nell'elaborazione del nuovo Statuto regionale.

### *3. Proposte del CALER per un nuovo assetto dei rapporti tra as-*

*semblee ed esecutivi*

Nell'affrontare il confronto fra sistema autonomistico e Regione per la definizione del nuovo Statuto regionale, propedeutico alle varie proposte di assetto del nuovo Consiglio regionale, sarà il chiarimento a monte dei rapporti fra Giunta e Consiglio regionale, definendo con chiarezza i reciproci poteri e funzioni.

È nostra opinione che, una volta avvenuto tale chiarimento, il sistema autonomistico sarà in grado di realizzare un confronto autorevole sia con l'organo esecutivo sia con l'organo legislativo regionale, attraverso un nuovo organismo assembleare unitario.

I principi che di seguito vengono illustrati come proposte su cui si sta sviluppando il confronto all'interno del sistema autonomistico partono da una comune considerazione dell'esigenza di salvaguardare le esperienze istituzionali unitarie effettuate, evitare la frammentazione rappresentativa e d'azione, e valorizzare la capacità autonoma di proposta da parte degli enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e concertazione.

La composizione del nuovo Consiglio regionale delle autonomie locali dovrà essere rivista rispetto a quella dell'attuale Conferenza Regione-autonomie locali per rispondere meglio alle esigenze delle associazioni degli enti locali ed integrato con la presenza di rappresentanti dei Presidenti dei Consigli comunali e provinciali, senza snaturare però la sua valenza istituzionale ed unitaria attuale.

Potrebbe essere mantenuto il sistema elettorale attualmente previsto per l'elezione all'interno della CRAL dei rappresentanti dei Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, poiché dimostratosi autorevole ed istituzionale.

Il Consiglio regionale delle autonomie locali dovrebbe eleggere al proprio interno il Presidente (sindaco o Presidente di Provincia).

Il Consiglio regionale delle autonomie diverrebbe quindi un organo ampiamente rappresentativo, che adeguatamente autostrutturato al proprio interno, risponderebbe ad una triplice fun-

zione:

- di consultazione rispetto ai progetti di legge all'attenzione del Consiglio regionale e delle sue Commissioni;
- di concertazione sugli aspetti amministrativi e gestionali nel confronto con la Giunta regionale e nella predisposizione di progetti di legge e piani attuativi pluriennali;
- di iniziativa autonoma degli enti locali su aspetti sia legislativi sia amministrativi.

La sua strutturazione dovrebbe essere versatile e flessibile per rispondere alle varie esigenze suddette e conseguentemente dovrebbe essere rivisto il ruolo di CALER per assicurare azioni ed istruttorie adeguate.

La presidenza CALER ha intanto avviato un positivo confronto nei mesi scorsi con la Commissione speciale incaricata dell'elaborazione dello Statuto, nominando una apposita Commissione degli enti locali composta dalle presidenze CALER e CRAL integrate da rappresentanti dei Presidenti di Consigli provinciali e comunali e da una Commissione di esperti, entrambe col compito di confrontarsi con la Regione sul generale riassetto istituzionale che verrà effettuato col nuovo Statuto regionale e con i provvedimenti di attuazione del Titolo V.

In questo modo si è cercato di risolvere un problema reale di rapporto fra le associazioni delle autonomie locali e la CRAL, individuando nelle presidenze e nei vertici delle stesse Commissioni di lavoro i responsabili sia politici che tecnici delle associazioni stesse.

Nella fase transitoria, in attesa della definizione ed attuazione del nuovo assetto istituzionale, andrebbe rivitalizzata l'azione della CRAL prevedendo un raccordo con l'azione del Consiglio regionale (attualmente inesistente).

Tutto ciò permetterebbe un reciproco scambio di informazioni utile a superare il *gap* esistente, che aiuterebbe nei prossimi mesi a comprendere le migliori metodologie di lavoro e di confronto per stabilire in futuro gli assetti istituzionali più idonei per un corretto rapporto del sistema autonomistico e delle sue rappresentanze con la Regione Emilia-Romagna, sia sul versante legislativo che esecutivo-amministrativo.

#### 4. *Dal CRAL più forza al Consiglio regionale*

Proposte di questo genere pongono ovviamente al mondo delle autonomie locali nuovi e pressanti impegni per essere in grado di impegnare le forze migliori sul piano politico-amministrativo nel reggere un confronto a tutto campo con la Regione e nello sviluppare autonome iniziative e proposte.

Un organismo siffatto, in rapporto col Consiglio regionale, potrebbe essere di forte ausilio ad un monitoraggio reale, sul campo, del funzionamento e dello stato di attuazione legislativa nel territorio regionale a supporto di quella funzione di controllo a cui sono chiamati i Consigli regionali, tema al centro oggi del confronto.

Mi perdonerete se dico che le proposte presentate dagli esperti per la ricerca di un nuovo ruolo dei Consigli regionali, pur corrette nell'analisi ed utili nel rafforzamento degli assetti consiliari, mi paiono molto involute e tutte interne al Consiglio regionale (*authority* imparziale, il politico *bipartisan*, Comitati paritetici, momenti sovrastrutturali) e monche invece di quei rapporti sostanziali e costanti col territorio regionale e le loro rappresentanze che non possono esaurirsi nelle tradizionali udienze conoscitive.

Il controllo può avvenire trovando gli strumenti legislativi e procedurali più idonei, ma il problema sostanziale è assumere peso politico reale.

Rispetto agli esecutivi tale peso si assume con la conoscenza reale, con un costante rapporto con le istituzioni esterne che governano le realtà locali e le associazioni ramificate sul territorio, che, mentre si confrontano con l'esecutivo, possono interagire coi consiglieri regionali fornendo informazioni ed avanzando proposte modificative di leggi e/o comportamenti dell'esecutivo.

Un peso politico reale, assieme a dati e strumenti tecnici interni al Consiglio regionale potenziati, darebbe forse quella forza che oggi le assemblee elettive faticano a trovare.

Chi meglio dei sindaci (o dei loro assessori e tecnici) e degli amministratori provinciali conosce il funzionamento legislativo,

i ritardi e le contraddizioni esistenti?

Non va certamente sottovalutato anche il ruolo dell'associazionismo e della società civile che dovrà avere un peso essenziale in tale forma di controllo, ma questi avranno in futuro due interlocutori altrettanto importanti: il Consiglio regionale ed il Consiglio delle autonomie locali che di concerto possono valutare correttamente lo stato di attuazione e l'efficacia del sistema legislativo regionale, conferendo un potere ed una forza politica assolutamente nuova al Consiglio regionale nella sua funzione rispetto all'esecutivo, forza che a mio avviso nessun altro meccanismo burocratico-legislativo sarà in grado di conferire.

Concludendo, ritengo che le proposte degli esperti istituzionali se coniugate in modo sinergico con quelle degli amministratori, facendo tesoro delle esperienze, possano contribuire ad un salto di qualità dell'intero assetto istituzionale ed amministrativo nella nostra Regione.

# **Strumenti di governo digitale per un organo legislativo**

---

*di Antonio A. Martino*

## **Sommario**

**1.** *La funzione attuale delle assemblee legislative.* – **2.** *Il governo digitale.* – **2.1.** *Standard internazionali.* – **3.** *Strumenti di controllo classico nel governo digitale.* - **3.1.** *Elementi di controllo e di verifica.* - **4.** *Il centro di tutta la validità dell'e-government. Il riconoscimento del documento elettronico e la firma digitale.* - **4.1.** *L'Autorità di certificazione.* - **5.** *Piano per mettere ordine e ridurre il numero di normative.* - **6.** *Una possibile Commissione sulla qualità della legislazione.*

## **1. La funzione attuale delle assemblee legislative**

Una domanda che ricorre spesso nei Consigli regionali italiani in procinto di adeguare i propri regolamenti alla riforma del Titolo V della Costituzione consiste in “quali sono le nostre funzioni?”. È vero che negli ultimi anni il favore del legislatore per la governabilità, visibile in tutti gli ordinamenti, e le riforme elettorali, soprattutto a livello comunale, hanno creato la sensazione che tutti gli organi assembleari – dal Parlamento nazionale ai Consigli comunali – siano inutili, se non, addirittura, un ostacolo per gli esecutivi.

Gli esecutivi non hanno tentato di attutire questa sensazione, anzi la hanno acuita ed a questo effetto ha contribuito la stampa, creando nomi stravaganti e sproporzionati rispetto alla nostra realtà politica, come “Governatore” per i nostri Presidenti delle Regioni. La tensione politica, da sempre presente tra governabilità e rappresentatività, negli ultimi anni ha operato a favore degli esecutivi, e non discuto qui con quanto successo. Tuttavia, è un dato di fatto che i sistemi assembleari siano in crisi, e con essi la rappresentatività.

Si sente dire spesso – e non solo in Italia – che vi è un allontanamento della gente dalla politica; verrebbe da rispondere “ed un progressivo allontanamento della politica dalla gente”. Ma è troppo ovvio e poco esplicativo. Possiamo dire in poche righe che il disincanto dalla politica dipende anche dalla solitudine nella quale vengono prese le decisioni rispetto ai cittadini.

Da questo punto di vista i Consigli regionali – come del resto anche il Parlamento e i Consigli comunali, ad altri livelli – hanno la responsabilità di agire per migliorare la qualità della propria produzione normativa.

Appare chiaro che approfondire un tale argomento richiederebbe un tempo ed uno spazio non consentiti a questo semplice contributo. Mi limito, pertanto, ad analizzare una delle modalità attraverso le quali gli organi assembleari possono esercitare il loro nuovo ruolo, ovvero gli strumenti digitali, ben conscio che – trattandosi di mezzi – sono sempre secondari allo scopo.

## 2. *Il governo digitale*

Una delle risposte possibili, attuabili e concrete è l'uso da parte dei Consigli regionali di strumenti di governo elettronico. La creazione di un organismo incaricato di lavorare sulla qualità della legislazione – come ha fatto la Camera dei deputati – può essere un valido contributo. Ma non basta: per attuare la qualità della legislazione servono anche altri strumenti, da adoperarsi con accortezza e professionalità.

Tali strumenti, peraltro, hanno il vantaggio di essere all'avanguardia e di consentire una solida preparazione sulla qualità della legislazione, sia che la si interpreti come elemento creativo o come criterio di controllo o in ambedue i sensi.

Vi è un ulteriore elemento di grande interesse per i Consigli regionali: gli standard internazionali del governo elettronico consentono miglioramenti concreti ed una connessione con altre realtà sopranazionali, nazionali, regionali o locali. Le standardizzazioni partono dal livello più elementare, quello della struttura e del funzionamento dei computer, ma dato che queste mac-

chine sono in grado di trattare documentazione sempre più sofisticata, gli standard crescono in complessità nella misura in cui passano da semplici regole per la connessione alla standardizzazione di documenti comuni (come una fattura o un permesso doganale) fino ad arrivare a sofisticati criteri di miglioramento della qualità della legislazione attraverso manuali di redazioni di norme, o ancora a complessi criteri valutativi per poter seguire l'*iter* di creazione e soprattutto di applicazione di una politica pubblica. Le norme più semplici di standardizzazione riguardanti la connessione informatica e l'isomorfismo dei protocolli che sostengono la connessione di tutti i computer in internet sono adottate da un organismo delle Nazioni Unite.

Uno di questi criteri di standardizzazione ha determinato la morfologia e i criteri di sicurezza che deve avere un documento elettronico. È la norma ISO 7498 standardizzata dall'ITU-T, anticamente CCITT, come raccomandazione X.200 che stabilisce un modello di funzionamento per l'interconnessione di reti aperte. Da qui si è passati ad enunciare i criteri di sicurezza che deve avere un sistema per trasmettere documenti o, se si vuole, i requisiti di sicurezza dei documenti trasmessi. Ovviamente questo non basta e sono necessari criteri più precisi ed uniformi per il riconoscimento del valore giuridico di un documento elettronico e per la validità delle diverse forme di riconoscimento dell'autore del documento <sup>(1)</sup>.

### **2.1. Standard internazionali**

L'esistenza di standard è un requisito sintattico senza il quale non sono possibili né le interconnessioni né l'interoperabilità. Ma nella stesura di documenti si aggiungono elementi semantici che dipendono dalla cultura e dal contesto locale.

Ciò rende gli standard terribilmente più complicati ed è questa la ragione per la quale un programma di standardizzazione

---

(1) L'esperienza italiana in materia è esemplare per tempestività e completezza. Vedi A. A. MARTINO (a cura di), *Nuovo regime giuridico del documento informatico*, Milano, Franco Angeli, 1998.

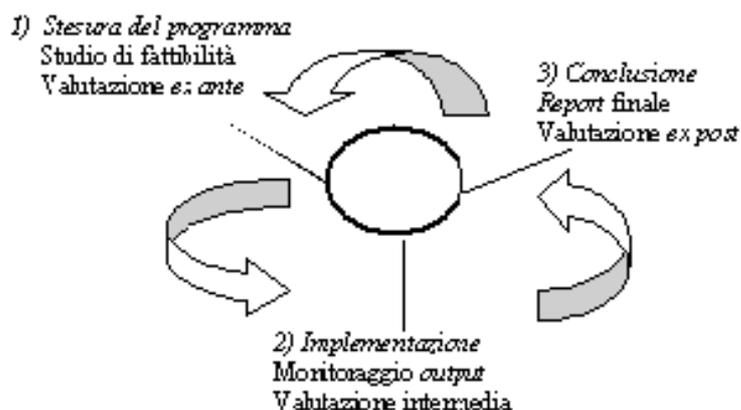


Fig. 1

della documentazione amministrativa europea <sup>(2)</sup> sostanzialmente fallì. Gli standard documentali vanno definiti trovando il giusto equilibrio tra uno standard internazionale comprensibile ed una cultura locale necessariamente contestuale. La semantica ha a che fare col senso; senza un contesto non esiste senso e i documenti, compresi quelli giuridici, sostanzialmente valgono per il loro senso. Come ottenere questi standard costituisce una disputa importante nella quale il governo digitale è coinvolto. I cd. standard legali hanno una lunga gestazione e richiedono l'intervento di enti sopranazionali con rappresentanza statale.

D'altro lato, i tempi lunghi di elaborazione degli standard e la rigidità della loro fissazione in norme, male si sposano con una disciplina in continua evoluzione come l'informatica, quindi è bene la più grande libertà. In materia di standard sono quindi da incoraggiare anche gli standard di fatto, sempre che si tenga conto che, in molti casi, questi nascono da esigenze di parte, da imprese che tendono al monopolio del settore o che tengono in

(2) *Interchange Data Between Administration.*

massima considerazione il proprio profitto. È qui che vale la pena di ricordare che indipendentemente da “digitale” si tratta di governo; la tecnica è un’opportunità e un mezzo, ma il governo deve mirare all’interesse generale. La partecipazione dei rappresentanti tecnici dei paesi meno sviluppati nelle Commissioni internazionali (ISO, WEEB, W3C, IEFT, ICANN, OMPI, etc.) costituisce un investimento di cui finora non si è capita la portata. In esse, l’Italia non ha una posizione paragonabile a nessuno degli altri membri del G7. Il vantaggio di raggiungere uno standard *de iure* è tutto a favore dei Governi e in particolare dei più deboli. Laddove questo non sia possibile o sia molto costoso, è raccomandabile la costituzione di un’autorità nazionale dotata di competenza tecnica ed autorevolezza, che garantisca la vigenza degli standard su tutto il territorio nazionale e per tutti i soggetti pubblici e privati.

### 3. *Strumenti di controllo classico nel governo digitale*

Dalla nota raccomandazione dell’OCSE del 25 marzo 1995 nasce un’importante metodologia dell’analisi dell’impatto della regolamentazione in termini di costi e benefici. Da tempo era nata l’esigenza di verificare le fonti di finanziamento delle nuove leggi. Poi si capì che restringere il controllo solo alla parte finanziaria sarebbe stato riduttivo; infine, si arrivò alla conclusione che non si potessero valutare gli effetti delle nuove normative solo a posteriori, ma fosse necessario costruire una griglia previa di valutazione, che accompagni tutta la vita della norma per poter in ogni momento fare un quadro della situazione. Un settore dell’OCSE, chiamato PUMA (Public Management and Governance) effettua un monitoraggio della regolamentazione pubblica in alcuni paesi <sup>(3)</sup>.

---

(3) In Italia, tale previsione è stata recepita dall’art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50: “Analisi dell’impatto della regolamentazione. 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell’analisi

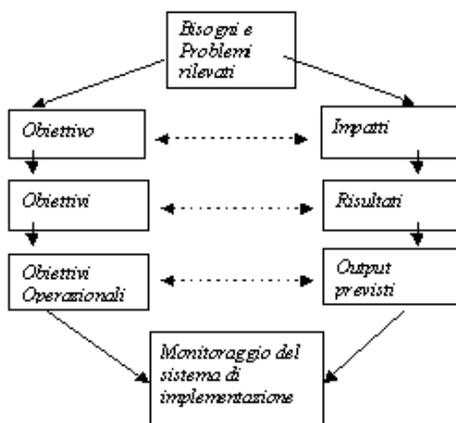


Fig. 2

Il serio uso delle ICT *effectiveness* consente di seguire i processi decisionali delle politiche pubbliche dal centro alla periferia e viceversa (*e-decision making*). Uno dei problemi più seri del moderno federalismo consiste nel non duplicare le azioni e trovare sempre un responsabile della decisione. Il *check and balance* moderno consiste nella possibilità di seguire tutto il processo decisionale indipendentemente dal luogo (governo nazionale, regionale o locale) ove si assume la decisione. Vista dalla parte del cittadino, la complessità dell'organizzazione del governo è un problema che il governo deve risolvere in modo congruo alle finalità che si propone. Al cittadino interessa il risultato: egli concepisce tutta l'amministrazione come un *back office*.

I principi di sussidiarietà, di flessibilità nell'organizzazione e nell'amministrazione, di coordinamento, di partecipazione delle imprese e dei cittadini, di trasparenza amministrativa, per essere efficaci hanno bisogno di due condizioni tecniche: modernizza-

---

dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sulle attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali.”.

zione tecnologica e formazione del personale a tutti i livelli. E una generale: adeguamento legislativo alle nuove situazioni. A livello europeo, la possibilità, da parte dei cittadini, di esercitare una forma di controllo sull'azione degli attori pubblici appare oggi un problema di primo piano: infatti, l'allontanarsi progressivo dei centri del potere dagli abituali contesti di riferimento è uno degli effetti più evidenti del percorso evolutivo delle istituzioni comunitarie, tendente al raggiungimento (ancora oggi assai remoto) di un ambito decisionale sopranazionale.

Ciò crea ulteriore confusione in merito alle dinamiche dei processi governativi e amministrativi, confusione che si va a sommare al già notevole *deficit* di interesse nei confronti della politica, mostrato dalle democrazie occidentali contemporanee: è in questo complicato contesto che la valutazione dovrebbe inserirsi in qualità di strumento di verifica delle azioni poste in essere dai soggetti che governano, al fine di evidenziare e premiare la condotta di coloro che si sono dimostrati all'altezza dei loro compiti, penalizzando quelli che hanno tradito le attese degli elettori.

### **3.1. Elementi di controllo e di verifica**

Il primo obiettivo dell'analisi di impatto della regolazione consiste nella verifica della coerenza degli obiettivi che il programma di intervento si prefigge di raggiungere rispetto ai mezzi adottati per la sua implementazione: gli indicatori più importanti in questa fase sono l'ammontare del *budget* stanziato, le modalità d'intervento selezionate, l'identificazione degli impatti e i dati derivanti dal sistema di monitoraggio, che possono essere così schematizzati (fig.2).

Un altro strumento di controllo è quello definito "matrice degli impatti incrociati". Grazie a questa matrice è infatti possibile individuare la complementarità, la contraddittorietà o la semplice sovrapposizione tra gli impatti di un dato programma e quelli prodotti da interventi ricompresi in altre politiche.

TAB. 1 *Altre politiche – le politiche per le attività produttive*

Attività programmate	Politiche della Regione	Politiche a livello nazionale	Politiche UE
Supporto alla diversificazione	+	+	?
Supporto agli investimenti produttivi	?	+	+
Supporto alle imprese dell'indotto	-	+	+
Fornitura di servizi alle imprese	=	+	+
Rafforzamento della ricerca e dello sviluppo	+	=	=
Promozione dell'immagine della Regione	+	=	=

Legenda: (=): nessuna interazione ; (+): complementarità (?): rischio di sovrapposizione ; (-): rischio di conflitto

Proviamo a costruire una matrice degli impatti incrociati, prendendo come esempio alcuni programmi avviati, aventi ad oggetto interventi nel settore delle attività produttive (tab. 1).

#### 4. *Il centro di tutta la validità dell'e-government. Il riconoscimento del documento elettronico e la firma digitale*

Il centro del sistema di governo digitale consiste nel riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico e la sua conseguenza: la cd. firma digitale. Questa consente la creazione, trasmissione e conservazione della documentazione digitale, e garantisce la validità delle notifiche, dei certificati, della stessa legislazione e – in tempi molto brevi – della loro pubblicazione.

Alcuni Paesi hanno già avviato forme di certificazioni *on line*, altri hanno automatizzato le procedure in modo tale che ancora spediscono carta, ma tutta la procedura è automatica <sup>(4)</sup>.

(4) Per esempio il Catasto ed il Registro delle conservatorie della città di Buenos Aires, dal 1970.

Due elementi vanno poi aggiunti a questo del riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico: il protocollo digitale e la carta d'identità elettronica. Una volta soddisfatti questi criteri di validità giuridica dei documenti in circolazione è possibile costruire validamente tutti i rapporti tra i poteri dello Stato, e tra di essi, i cittadini e le imprese.

In particolare, le assemblee legislative regionali possono avere un contatto diretto ed uno scambio di documentazione giuridica con tutte le altre amministrazioni pubbliche (nazionali, regionali o municipali) e con l'amministrazione della giustizia. Contemporaneamente, possono in tal modo essere instaurati rapporti diretti con i cittadini ai fini di consultazioni, elezioni <sup>(5)</sup>, informazione e quant'altro.

L'introduzione del valore giuridico del documento elettronico fornisce la possibilità concreta di creare, trasferire, archiviare documenti informatici secondo differenti modulazioni, determinando in tal modo diverse categorie di documenti: *a)* documenti che le parti si scambiano sia in forma cartacea sia elettronica e che valgono e meno che non siano disconosciuti dall'autore; *b)* documenti firmati, vale a dire prove vere e proprie scritte, che però hanno ora una gamma di firme e quindi di validità (firma olografa fatta su carta, che trasforma i documenti in scritture private; firma digitale cd. "pesante", che contiene dati per l'identificazione dell'autore e per la determinazione della data che la prima non ha; firma digitale cd. "leggera", una via di mezzo tra la firma pesante e la firma olografa, rispetto alla quale ha però minor valore probatorio); *c)* documenti firmati con firma autenticata, come i documenti pubblici, sia su carta che su supporto cartaceo. L'applicazione concreta ed il formarsi di *best practices* determineranno le modalità di firma elettronica preferibili, ma ciò che conta è che vi sia la possibilità di scelta, garantita dalla legislazione in vigore in Italia.

---

(5) In questa direzione è emblematica l'esperienza dell'uso delle cabine elettroniche nelle recenti elezioni presidenziali in Brasile.

#### 4.1. *L'Autorità di certificazione*

Tenuto conto dell'importanza della firma elettronica per la validità e l'attribuzione di paternità ad un documento elettronico, altrettanto importante è la procedura con la quale si perviene alla apposizione della firma. In linea generale, la procedura *software* prevalente si fonda sul criterio della crittografia a chiavi asimmetriche, in modo tale che una chiave viene custodita dall'autore del documento elettronico, e l'altra dall'ente certificatore della seconda chiave (o chiave pubblica).

Da questo punto di vista l'autorità certificante funziona come un registro nel quale sono depositate le chiavi pubbliche delle firme elettroniche; l'organizzazione di questi enti certificatori è di particolare rilievo, dato che a seconda delle soluzioni che vengono date è diverso il grado di tutela, quindi di sicurezza e validità del documento elettronico firmato.

Le soluzioni adottate sono distinte nei diversi paesi. Questi enti certificatori possono essere pubblici o privati, e si differenziano a seconda che siano abilitati ad apporre una firma leggera od una firma pesante. In generale, però, vi è un ente nazionale che coordina, indirizza e controlla le singole autorità certificanti: è l'Autorità di certificazione, dalla quale dipendono tutte le altre.

In Italia questa funzione è stata ricoperta dall'Aipa (Agenzia per l'informativa nella pubblica amministrazione), oggi soppressa e confluita nelle funzioni del Ministero per l'innovazione e la tecnologia.

Negli Stati Uniti, ogni Stato ha un proprio ente certificatore e questo ha generato non pochi problemi, soprattutto per la validità interstatale di queste firme. Per questa ragione è stato istituito un ponte tra tutte le autorità statuali, appunto la Federal Bridge Certification Authority (FBCA).

Le Autorità certificanti sono responsabili di generare e custodire certificati di chiavi pubbliche conformi ai requisiti di sicurezza, autenticità ed integrità definiti nella già richiamata norma ISO 7498. Il problema è, come sempre, *qui custodiet custodes*, cioè come fare per controllare queste Autorità di certificazione e soprattutto ottenere ciò che in informatica si chiama interopera-

bilità, ed in linguaggio giuridico accesso generalizzato da qualsiasi punto del paese in forma immediata e non dispendiosa.

Spetta a ciascuno Stato, ed all'interno di essi a ciascuna Regione, la ricerca delle soluzioni meno dispendiose, in quanto l'accessibilità economica costituisce un elemento importante a garanzia della partecipazione generalizzata e senza esclusioni.

##### *5. Piano per mettere ordine e ridurre il numero di normative*

Un altro importante obiettivo del governo digitale consiste nella revisione del sistema normativo al fine di ridurre l'attuale grado di contraddittorietà, lacunosità e ridondanza. Esistono già diverse esperienze internazionali che vanno dall'istituzione di un ufficio permanente destinato alla qualità della legislazione fino alla redazione di testi unici o l'esperienza argentina del Digesto (attraverso l'adozione di un manuale vero e proprio di redazione di testi legislativi <sup>(6)</sup>). La tecnica consiste nel trattare la legislazione come una documentazione che dovrà essere integrata col resto della documentazione in vigore e conservata e consultata in modo adeguato, semplice e veloce.

In definitiva, la legislazione regionale non è altro che un ipertesto che va integrato con le norme di altra fonte sovraordinata e con quelle che promanano da essa. Un ipertesto complesso, ma non troppo, tenuto conto anche del primo manuale di tecnica legislativa regionale che ha ventidue anni di età.

Ancora, l'uso dei nuovi strumenti del governo digitale può creare un circolo virtuoso: l'introduzione di standard nella creazione di norme giuridiche produrrà diversi effetti sulle decisioni politiche. Il primo e più importante è quello della riduzione della contaminazione legislativa, vale a dire l'eliminazione di tutte quelle norme abrogate implicitamente perché contraddittorie rispetto a norme più recenti o non più in vigore perché il loro oggetto è esaurito o perché non aventi natura generale ed astratta.

---

(6) Il manuale del Digesto argentino è consultabile al sito [www.dsp.unipi.it](http://www.dsp.unipi.it).

Un altro effetto ha a che fare col nostro tema: gli organi deliberativi per adottare la standardizzazione dovranno adeguarsi a criteri uniformi di creazione di norme; dovranno cioè adottare un manuale di tecnica legislativa.

La scienza della legislazione ha lavorato molto su questo tema negli ultimi anni e vi è una profusa bibliografia. È vero che vi sono tradizioni diverse e prassi differenti, ma in alcuni punti centrali tutti i manuali esistenti coincidono e permettono – come avrebbe detto Max Weber – un tipo ideale di manuale.

L'adozione di manuali di tecnica legislativa farà sì che le norme create secondo questi manuali avranno una sintassi prevedibile e classificabile, dei riferimenti chiari e soprattutto si potrà generare una classificazione che si rifletterà operativamente nei documenti elettronici e permetterà di recuperarli con criteri ben più moderni della semplice parola chiave o del numero di normativa. Questa classificazione, chiamata *data type definition*, è uno degli elementi costitutivi del linguaggio di marcatura per documenti elettronici chiamato XML. Per esempio, gli elementi costitutivi dei documenti normativi appartenenti ad una stessa classe quali titolo, parti, articoli e commi costituiscono, in se stessi, dati identificativi del documento e possono essere associati ad essi altri dati che ne arricchiscano o qualificano il contenuto. Lo stesso dicasi per le materie: una normativa deve appartenere centralmente al diritto civile o al penale o all'amministrativo e poi potrà contenere anche delle disposizioni secondarie di altre discipline giuridiche. Questo consentirà l'archiviazione, la marcatura e il recupero dei dati secondo un linguaggio di marcatura che ormai è diventato uno standard di fatto, lo XML, come indicato prima. Pertanto è opportuno che la tabella classificatoria tipica di questo linguaggio sia adottata dai manuali di tecnica legislativa in vigore. E questo crea un circolo virtuoso, perché gli stessi criteri adoperati nella creazione delle norme giuridiche verranno adoperati per il reperimento di tali norme.

Tutto questo è già stato applicato in Italia. Vi sono, infatti, sessantaquattro basi di dati giuridici consultabili direttamente attraverso un solo criterio di ricerca e attraverso un unico indi-

rizzo di internet ([www.nir.it](http://www.nir.it)): si tratta del programma “norme in rete” del Ministero della giustizia. C’è dell’altro: la circolare (Aipa/Cr/40) “Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML” chiude in Italia questo circolo virtuoso che ha avuto bisogno di una catena d’interventi, ivi compresa la circolare del Presidente del Consiglio di ministri del 20 aprile 2001 che stabilisce le regole alle quali le amministrazioni sono invitate ad attenersi nella redazione dei provvedimenti normativi.

#### *6. Una possibile Commissione sulla qualità della legislazione*

In ogni caso una esperienza come quella della Commissione per la qualità della legislazione della Camera dei deputati è da sostenere. Se la si può anche dotare di questi elementi moderni di attuazione e controllo della qualità legislativa, l’esperienza è da raccomandare con enfasi. Ovviamente questo richiede non solo e non tanto la dotazione di potenti centri di calcolo. Se ci sono meglio. Ma la discriminante sarà la capacità del personale a tutti i livelli di gerarchia, un personale altamente qualificato disposto alla formazione permanente. Ma il significato veramente politico di questa Commissione altamente tecnica che adopera i metodi di punta esistenti consiste nel fatto che i membri della Commissione siano politici e non tecnici. Non possiamo chiedere ai politici una preparazione tecnica simile a quella dei loro collaboratori ma è da scordarsi l’incisività della Commissione se i suoi membri politici non fanno uno sforzo notevole di preparazione e formazione per ottenere risultati pragmaticamente validi e tecnicamente inoppugnabili. Guadagneranno il rispetto di tutti.

Tra i diversi fattori crisi che minacciano le assemblee legislative sarebbe opportuno non aggiungere quella della fiducia nelle proprie funzioni, e nella possibilità che esse possano adeguarsi ad un mondo che cambia, e che sempre di più ha bisogno di professionalità.

# **Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili**

---

*di Roberto Bin*

## **Sommario**

**1. Obiettivi.** – **2. Proposte per migliorare l'efficienza del Consiglio come organismo decisionale.** – **3. Proposte per migliorare la rappresentatività del Consiglio regionale.**

## **1. Obiettivi**

Provo ad immaginare alcune misure “statutarie” che possono concorrere ad un significativo rafforzamento del Consiglio regionale, articolandole per obiettivi. Gli obiettivi che mi sembra fondamentale perseguire stanno su due assi: quello dell'efficienza dei meccanismi decisionali che fanno capo al Consiglio regionale, e quello del miglioramento della capacità del Consiglio di comunicare all'esterno e attrarre verso di sé gli interessi sociali che è chiamato a rappresentare. Le ragioni per cui privilegio queste due prospettive, e le collego ad un unico nodo problematico, il ruolo del Consiglio regionale, ho cercato di illustrare nell'Introduzione a questo seminario, a cui rinvio.

## **2. Proposte per migliorare l'efficienza del Consiglio come organismo decisionale**

Questo primo, ambizioso obiettivo si articola in numerosi sotto-obiettivi, che vanno esaminati partitamente.

2.1. Il primo risultato che lo Statuto dovrebbe perseguire, seguendo l'esempio delle Camere, è a mio avviso d'imporre una rigorosa programmazione dei tempi di discussione. Ciò si può

fare prevedendo che la Conferenza dei capigruppo (meglio che l'Ufficio di Presidenza, anche se debitamente composto) determini il calendario e l'ordine del giorno del Consiglio, nonché il contingentamento dei tempi. A tal fine, si può prescrivere che il regolamento del Consiglio regionale preveda:

- che la Conferenza decida a maggioranza assoluta: ogni capogruppo conta per quanti sono i componenti del proprio gruppo (difficile è immaginare una procedura decisionale equivalente per l'Ufficio di Presidenza);

- che il Presidente della Regione possa ottenere l'iscrizione nell'ordine del giorno di argomenti indicandone la priorità ai fini dell'inserimento nel calendario;

- che comunque alla minoranza sia assicurata l'iscrizione all'ordine del giorno degli argomenti di proprio interesse, e sia garantito ad essi non meno di x% del tempo complessivo (questo fa parte dello "statuto dell'opposizione").

2.2. Lo Statuto dovrebbe poi assicurare che i gruppi consiliari siano strumenti efficienti di lavoro e di decisione. Ciò si può assicurare prevedendo che:

- i gruppi consiliari non possano essere composti da meno di tre consiglieri;

- siano istituiti un gruppo misto di maggioranza e uno di minoranza, a cui devono iscriversi i consiglieri che non optano per altro gruppo. Questa misura serve sia per sdrammatizzare il fenomeno della migrazione da un gruppo all'altro, sia per rendere coerente la formazione dei gruppi misti con il sistema bipolare;

- nelle Commissioni consiliari si voti con voto ponderato, commisurando il voto di ogni commissario al numero dei consiglieri aderenti al gruppo che rappresenta. Questa misura consente di sdrammatizzare il problema dei gruppi piccoli, consentendo comunque alle Commissioni di votare e deliberare.

2.3. Lo Statuto dovrebbe assicurare al Consiglio regionale strutture e risorse adeguate allo svolgimento del suo ruolo. Non si tratta però soltanto di ottenere risorse finanziarie, ma anche di stabilire regole su come esse vadano impiegate. Originale, ma certo non sbagliato sarebbe che lo Statuto ponesse un limite alla percentuale del suo bilancio che può essere destinata ai supporti

dei gruppi consiliari, in modo da preservare una quota significativa da destinare a servizi comuni. Non è detto che siano tutti o prevalentemente servizi interni, perché sarebbe senz'altro opportuno che i servizi venissero acquisiti secondo gli obiettivi e le attività che il Consiglio decide di affrontare. C'è quindi una regola statutaria da prevedere che collega la programmazione della spesa per servizi alla programmazione delle attività. Lo Statuto potrebbe quindi prevedere che con il regolamento consiliare:

- sia istituito in seno al Consiglio regionale un organo tecnico per la valutazione dell'impatto prodotto dalle leggi e dai programmi sulle politiche pubbliche, tenendo conto anche dei risultati dei controlli interni ed esterni sull'amministrazione regionale. Questo organo deve essere istituito garantendo la competenza tecnica dei componenti e l'assoluta imparzialità e potrebbe essere collegato alla Commissione di vigilanza, qualora la si volesse prevedere;

- sia istituito un organo tecnico per la legislazione, di cui si parlerà in seguito;

- l'acquisizione di ulteriori servizi sia decisa semestralmente dalla Conferenza dei capigruppo, in sede di definizione del programma dei lavori.

2.4. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata all'efficienza del procedimento legislativo, cercando di "battere" con essa ogni giustificazione dei tentativi di accentrare sull'esecutivo i poteri normativi; contemporaneamente bisogna assicurare la qualità della legislazione. Lo Statuto potrebbe disporre che nel regolamento consiliare:

- sia previsto un procedimento per Commissione redigente che riservi alla assemblea il voto finale sui progetti di legge;

- sia previsto un procedimento straordinario d'urgenza che assicuri la massima celerità quando ne faccia richiesta il Presidente della Regione;

- sia previsto il potere del Presidente del Consiglio regionale di dichiarare inammissibili gli emendamenti presentati a fini meramente ostruzionistici;

- siano previste le procedure necessarie a garantire l'efficacia

dei controlli preventivi eventualmente previsti dall'ordinamento comunitario;

- sia istituita un'apposita sessione del Consiglio regionale per l'esame e le discussioni dei riflessi sulle politiche regionali del processo di integrazione europea;

- sia prevista una procedura idonea a dare seguito tempestivo alle sentenze della Corte costituzionale;

- sia istituito il servizio per la legislazione che deve essere obbligatoriamente sentito prima dell'approvazione finale della legge in relazione alla coerenza, la qualità e l'efficacia delle leggi. Il regolamento può assegnare altresì al servizio per la legislazione il compito di segnalare eventuali difformità della legge regionale in via di approvazione con la Costituzione e la normativa europea, nonché il mancato rispetto della competenza legislativa dello Stato e del principio di sussidiarietà.

2.5. Fondamentale è modificare il modo di produzione delle leggi e di loro pubblicazione. Il servizio per la legislazione dovrebbe avere il potere di sostituire d'ufficio, nella raccolta delle leggi regionali, le leggi vecchie con quelle nuove, e il regolamento consiliare dovrebbe disciplinare questa attività. È infatti inutile che lo Statuto faccia propri i principi di "semplificazione", che indica l'esigenza di curare le distorsioni prodotte da cattivi meccanismi di produzione legislativa: lo Statuto è l'occasione per rimediare finalmente a quei meccanismi, introducendo sistemi virtuosi di controllo tecnico della legislazione e sistemi semplici di pubblicazione delle leggi (eliminando così l'esigenza di ricorrere di continuo ai testi unici).

2.6. Lo Statuto dovrebbe potenziare il controllo politico sull'esecutivo, snellendo strumenti e procedure ormai inflazionati e privi di incisività. Il regolamento dovrebbe prevedere:

- che, di regola, le interpellanze e le interrogazioni siano seguite da risposta scritta entro termini perentori, oltre i quali il Presidente del Consiglio regionale procede all'iscrizione nell'ordine del giorno della risposta orale;

- che vi sia iscrizione nell'ordine del giorno della seduta successiva per le interpellanze urgenti sottoscritte da almeno due terzi dei consiglieri di opposizione;

- che sia riservata una fascia oraria periodica dei lavori del Consiglio regionale ad interrogazioni brevi con risposta immediata rivolte al Presidente della Regione o agli altri componenti della Giunta regionale, dando a questa fase del dibattito la massima pubblicità (*question time*). In questa fase deve essere assicurato alle minoranze almeno metà del tempo complessivo;

- che possa essere istituita una Commissione consiliare di inchiesta se la richiesta è sottoscritta dalla maggioranza dei consiglieri regionali o da almeno tre quarti dei consiglieri di minoranza. La Commissione d'inchiesta deve essere formata con pari rappresentanza della maggioranza e della minoranza. La mozione che la istituisce deve indicare il numero dei componenti, che deve essere ridotto, e il termine, che non può essere superiore a quattro/sei mesi, entro il quale l'inchiesta deve essere svolta, e le risorse finanziarie messe a disposizione della Commissione. Non può essere in funzione più di una Commissione d'inchiesta alla volta.

2.7. Lo Statuto dovrebbe chiarire cosa sia la programmazione regionale e per quale quota sia indispensabile l'apporto del Consiglio regionale, stabilendo che devono essere deliberati dal Consiglio regionale:

- i piani e i programmi di indirizzo generale;
- i piani e i programmi di settore che definiscono le linee guida delle politiche pubbliche regionali e individuano le risorse finanziarie necessarie alla loro attuazione.

Dovrebbe inoltre porre dei vincoli di contenuto alla legge regionale e il regolamento del Consiglio regionale che disciplinano la formazione e le modalità di approvazione dei piani e programmi sottoposti al Consiglio regionale, i quali dovrebbero prevedere che:

- la discussione sia preceduta da una relazione sui risultati delle politiche pubbliche interessate approvata da un organo tecnico per la valutazione dell'impatto delle leggi e dei programmi sulle politiche pubbliche istituito dal Consiglio regionale;
- il piano o programma contenga l'indicazione degli obiettivi, delle fasi di attuazione e delle modalità di verifica periodica dei

risultati;

- il piano quantifichi le risorse destinate alla sua realizzazione e che esse siano riportate negli strumenti di bilancio;

- l'approvazione del piano costituisca autorizzazione di spesa rapportata all'intero arco temporale previsto dal piano.

2.8. Lo Statuto dovrebbe imporre che la legge regionale stabilisca, per tutte le nomine regionali, le procedure di selezione e le forme di pubblicità. E stabilisca inoltre per quali nomine di competenza del Presidente della Regione sia richiesta la previa comunicazione della candidatura al Consiglio regionale e quale documentazione debba essere trasmessa, prevedendo che il Consiglio regionale, con mozione motivata approvata a maggioranza assoluta, possa chiedere il riesame della candidatura.

2.9. Lo Statuto dovrebbe assicurare al Consiglio regionale un ruolo preciso nella fase "ascendente" delle politiche ultraregionali, prevedendo che il Presidente della Regione informi tempestivamente il Presidente del Consiglio regionale:

- degli oggetti che sono nel programma di lavoro della Conferenza Stato-Regioni, della Commissione bicamerale per le questioni regionali o degli altri organismi di raccordo con lo Stato;

- degli oggetti di interesse regionale nella fase ascendente nelle politiche comunitarie;

- degli schemi di accordo o d'intesa internazionale, in modo che il Consiglio regionale possa discutere e deliberare preventivamente gli indirizzi cui il Presidente della Regione dovrà attenersi, fermo restando che gli accordi o le intese che comportino nuove spese, modificazioni di leggi regionali o che comunque richiedano un intervento legislativo dovranno essere approvati dal Consiglio regionale, successivamente alla loro conclusione, con legge. Con la legge di approvazione si provvede a dare piena attuazione all'accordo o all'intesa stessi.

Bisognerebbe prevedere, inoltre, che il Presidente del Consiglio regionale, sentita la Conferenza dei Presidenti, possa fissare, d'intesa con il Presidente della Regione, la data di convocazione della seduta del Consiglio regionale per discutere gli argomenti di cui sopra.

### 3. *Proposte per migliorare la rappresentatività del Consiglio regionale*

Ho illustrato nell'Introduzione a questo seminario le ragioni per cui a me sembra indispensabile che il Consiglio regionale assuma come obiettivo prioritario il potenziamento della sua capacità e della sua funzione di rappresentanza. Anche in questa direzione vi possono essere strumenti e risultati diversi verso cui gli Statuti è bene che guardino.

3.1. Il primo versante su cui lo Statuto dovrebbe innovare è quello della parità tra i sessi nella rappresentanza politica, perché qui si registra un grosso *deficit* di tutte le assemblee elettive italiane, con scarti tra di esse che sono inferiori allo scarto che tutte assieme registrano rispetto agli standard europei. Bisogna che sia chiaro che la parità non è un problema delle donne, ma della rappresentanza e dei suoi organi istituzionali. Alcune misure possono essere disposte dallo Statuto, come contenuto obbligatorio della legge elettorale e delle leggi di contorno, ma vanno scritte quando è chiaro quali siano le scelte relative al sistema elettorale e quali i vincoli che discendono dalla legislazione dello Stato. Altre misure possono essere fissate come "contenuto obbligatorio" del regolamento consiliare: sono solo meno appariscenti di soluzioni quali le "quote rosa" nelle liste o altri meccanismi di grande effetto visivo, ma possono avere l'importantissimo risultato di persuadere i partiti a candidare donne che siano in grado di farsi eleggere, perché questo migliora le risorse disponibili.

Lo Statuto potrebbe prescrivere al regolamento consiliare di prevedere che, sino a quando la differenza numerica tra i rappresentanti dei due sessi non risulti inferiore al 15 % (per esempio) dei componenti del Consiglio:

- nella ripartizione delle risorse finanziarie sia garantito un aumento del x% ai gruppi consiliari in cui la differenza numerica tra i rappresentanti dei due sessi non superi il 10% (per esempio);
- laddove si proceda ad un conteggio *pro capite*, per i consi-

glieri di sesso femminile sia conteggiato un finanziamento maggiore almeno del x% di quello riconosciuto ai consiglieri di sesso maschile;

- nella ripartizione dei tempi di discussione, ai consiglieri di sesso femminile sia riconosciuto un tempo maggiore almeno del x% (oppure che il 50% del tempo programmato per gli interventi in Consiglio sia riservato ai consiglieri di sesso femminile).

Inoltre, lo Statuto potrebbe prescrivere che le leggi elettorali e di contorno dispongano, sia per la propaganda elettorale che per il sostegno finanziario delle formazioni politiche, norme di favore per le candidate donne e per le liste che presentino almeno metà dei candidati di sesso femminile

3.2. Un secondo problema che lo Statuto dovrebbe affrontare seriamente è quello della comunicazione politica. Non si tratta soltanto di quanto le attività del Consiglio regionale siano presenti nei *mass media*, ma di come. Se il dibattito in aula si svolge secondo le modalità di una tradizione plurisecolare del procedimento di approvazione delle leggi o dell'ispezione politica (interpellanze, interrogazioni ecc.) è del tutto "fuori formato" rispetto alle modalità della comunicazione odierna, e non è certo il potenziamento dell'ufficio stampa a risolvere questo delicatissimo problema.

Certo non può essere lo Statuto a risolvere il problema, ma può almeno imporlo all'attenzione del Consiglio regionale. Forse può accennare, introducendo la previsione del *question time*, all'esigenza di collocarlo in modo che diventi un piccolo evento televisivo a livello regionale, per la fascia oraria, per la possibilità del pubblico di parteciparvi telefonando al "proprio" consigliere regionale presente ecc.

3.3. Ulteriore problema è come riposizionare il Consiglio regionale e, in particolare, le Commissioni rispetto agli interessi "forti", che tendono a farsi ascoltare direttamente dall'esecutivo e marginalizzano perciò il Consiglio. Lo Statuto potrebbe prevedere un obbligo per il Presidente della Regione e gli assessori di comunicare gli "accessi" al Presidente del Consiglio regionale, in modo che poi le Commissioni competenti possano verificare

direttamente dagli interessati l'esito dei colloqui, il tipo di problematiche ecc. Ma sarebbe un obbligo difficile da rendere effettivo, come è ovvio.

Una soluzione diversa potrebbe essere quella di accentuare il collegamento tra le proposte di legge e il relatore in aula: se la Commissione designasse subito il relatore, questi potrebbe divenire il responsabile di tutte le audizioni e le consultazioni necessarie e potrebbe restare, anche dopo la legge, il responsabile del monitoraggio della sua attuazione. All'esterno diverrebbe la persona a cui rivolgersi per ogni problema di funzionamento della legge stessa, colmando così anche il *lag* che separa il Consiglio regionale dalla conoscenza degli effetti delle "sue" leggi.

In genere la personalizzazione degli incarichi ai singoli consiglieri potrebbe costituire una buona soluzione per dare "visibilità" e facilitare l'accesso dall'esterno; per la stessa Giunta regionale potrebbe essere utile conoscere chi seguirà i lavori in Consiglio e coinvolgerlo quindi già in fasi precedenti alla formalizzazione delle proposte. Non sarebbe difficile costruire qualche disposizione statutaria che "normalizzi" una ipotesi del genere.

3.4. Poco utili sono invece gli strumenti tradizionali di "partecipazione popolare": una riscrittura delle regole relative ad essi non darebbe molti frutti. Oltretutto il referendum non è mai visto di buon occhio dai corpi rappresentativi, dato che è costruito appositamente per contestarne le decisioni e insidiarne la legittimazione. L'unica regola efficace potrebbe riguardare l'iniziativa legislativa popolare, per la quale lo Statuto dovrebbe prescrivere precise norme procedurali successive alla presentazione, in modo che non venga insabbiata. Ma anche potenziando questo strumento, esso resterebbe comunque un arnese del passato privo di reale efficacia. Il vero punto su cui oggi "la politica" in genere, e i Consigli regionali in particolare, si giocano la credibilità è la comunicazione, la comunicazione in entrambe le direzioni, dal cittadino all'istituzione e viceversa. Su questo gli Statuti dovrebbero riuscire a sviluppare idee innovative: ci riusciranno? Che non sia facile lo dimostrano anche le mie pro-

poste, che non riescono a tradursi in precisi suggerimenti. Proprio per questo bisognerebbe impegnarsi in un lavoro più approfondito e attento. Potrebbe essere un'idea per un successivo seminario.

## **Testi unici e divieto di abrogazione tacita**

---

*di Massimo Carli*

Il Consiglio regionale, come organo produttore di regole, è l'oggetto della nostra attenzione in questo seminario. La relazione di Martini ha sottolineato la necessità, a questi fini, di comprendere i meccanismi di attuazione delle leggi, di individuare i punti critici del processo di implementazione e, infine, di identificare i motivi di eventuali *impasse* o *deficit* di attuazione: l'attenzione è quindi rivolta a vedere cosa succede dopo che la legge è stata approvata.

Con il mio (brevissimo) intervento vorrei spostare la nostra riflessione ad una fase anteriore, e cioè alla fase di formazione delle regole e, in questo ambito, ai testi unici: perché mi pare evidente che la certezza delle regole vigenti in un certo settore sia un bene per il loro destinatario (i cittadini), ma anche per chi deve valutarne il "rendimento".

Fino ad oggi, Stato e Regioni hanno utilizzato poco questo strumento di eliminazione del "troppo diritto", ma si può insistere per un suo ruolo più significativo solo se si risolve il problema della legittimità e vincolatività, per il legislatore, e non solo per l'interprete, della previsione di necessaria abrogazione espressa del testo unico. Ed infatti, se il riordino della normativa in un certo settore non si può accompagnare all'obbligo di modifica dello stesso solo espressa, la certezza raggiunta con la redazione del t.u. è destinata a dissolversi in poco tempo e quindi, giustamente, i testi unici non ci saranno.

Dagli anni novanta in poi, non sono poche le previsioni di leggi ordinarie che hanno previsto la necessità dell'abrogazione espressa delle proprie disposizioni e, da ultimo, il cd. Statuto dei diritti del contribuente (l. 212/2000) ha stabilito che tutte le sue disposizioni possono essere derogate o modificate solo espressamente. Poiché la gran parte della dottrina (ed anche la Corte costituzionale) considera tali previsioni vincolanti solo per

l'interprete, ma non per il legislatore, mi pare non inutile soffermarsi sul problema della legittimità di una norma statutaria regionale che, per i testi unici, ne imponga l'abrogazione espressa.

Che, in generale, l'obbligo di abrogazione espressa sia opportuno non è messo in discussione neanche dai sostenitori della tesi contraria. E poiché lo Statuto regionale incontra il solo limite (per quanto qui rileva) dell'armonia con la Costituzione, non mi pare scontato che la Carta costituzionale impedisca tale previsione, con la quale si obbliga il legislatore successivo a seguire una certa strada, se vuole ottenere l'effetto abrogativo, strada diversa da quella prevista, in via generale, dall'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile: ferma la possibilità di far ricorso anche all'abrogazione implicita, previa abrogazione della disposizione della legge precedente che impone l'abrogazione espressa di sé medesima.

Tutta la dottrina consente alla fonte costituzionale di vincolare il successivo legislatore costituzionale a seguire un certo procedimento per modificare la Carta costituzionale (art. 138 Cost.), e non vedo per quali ragioni quel che è consentito al legislatore costituzionale non lo sarebbe, invece, al legislatore ordinario.

Si dice che la soluzione qui proposta è in contrasto con la pienezza del potere legislativo, ricavabile dagli articoli 70 e 117 Cost., nonché 76 e 77, che comprenderebbe anche il potere di disporre diversamente dalle leggi precedenti, pur senza doverle abrogare in modo espresso. Ma, a me sembra, le disposizioni costituzionali indicate possono essere interpretate nel senso che il legislatore ordinario non può violare il principio secondo il quale il fluire della legislazione, e quindi il pieno potere delle Camere in ogni tempo, non può essere impedito da una legge che si dichiari non abrogabile da parte di una legge successiva, ma non escludono la possibilità di intervenire sulle modalità con cui tale principio si realizza.

E se tale diversa lettura può far riferimento a qualche valore costituzionale, non vedo come si possa parlare di violazione del limite dell'armonia con la Costituzione. La legge, e in particolare la legge regionale, si è amministrativizzata, diventando uno

strumento con il quale si provvede alla cura di interessi pubblici, e il buon andamento della pubblica amministrazione richiede, prima dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi, regole non sovrabbondanti, chiare e facilmente reperibili. I testi unici servono a questo e vale la pena, mi pare, riconsiderare la possibilità di consentirne solo l'abrogazione espressa perché, senza tale previsione, il principale strumento per l'eliminazione dell'attuale caos normativo sarebbe un'arma spuntata <sup>(1)</sup>.

---

(1) Per saperne di più, si veda, conforme al testo, P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa: per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, I, Milano, Giuffrè, 1999, p. 3 e, *contra*, U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del cd. Statuto dei diritti del contribuente)*, in U. DE SIERVO, *Osservatorio sulle fonti*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 1).

## **Il ruolo dei Consigli locali nel nuovo sistema di finanza pubblica: il punto di vista di un sindaco**

---

*di Aldo Bachiocchi (\*)*

Il contesto attuale nel quale si muovono le autonomie locali è particolarmente complesso e non è dunque affatto semplice trovare una strada per una riqualificazione credibile delle assemblee elettive e delle relative forme della rappresentanza.

Per quello che riguarda i Consigli, e in particolare i Consigli comunali, la mia opinione come sindaco – che è stato eletto direttamente e che ha vissuto tutta l'entusiasmo dell'elezione diretta – è che vi è la necessità di una riconsiderazione degli attuali meccanismi decisionali in tema di finanza pubblica, in direzione di un accrescimento dei momenti di discussione e controllo consiliare. Questa esigenza non sussiste solo per la finanza pubblica, ma investe anche le scelte decisionali relative alle opere pubbliche, agli investimenti, all'urbanistica.

Molto brevemente, cercherò di fare qualche esempio.

In primo luogo, ritengo che, se mai si giungerà a riconoscere ai Comuni la compartecipazione al gettito dell'Irpef, sarà necessario uno stretto controllo consiliare. Gli stessi criteri che presidono al patto di stabilità interno, dovranno essere oggetto di una informazione e di una conoscenza più approfondita in sede di Consiglio.

In secondo luogo, ritengo che sia necessario abbandonare quell'entusiasmo aziendalistico che ha caratterizzato una certa concezione dell'ente locale, e che ha portato ad attribuire alla esclusiva discrezionalità del sindaco e della Giunta scelte rilevanti come le erogazioni di sussidi, i criteri di accesso alle agevolazioni dei servizi, la determinazione delle tasse scolastiche e per i rifiuti solidi urbani, e così via. Se vogliamo ricostruire la fiducia dei

---

(\*) Il testo rappresenta una sintesi dell'intervento dell'Autore.

cittadini nel patto fiscale, è necessario sottoporre gli esecutivi ad una sorta di “onere della prova” (sulla congruità delle scelte fatte e sulla loro reale necessità) molto più esteso e accentuato rispetto a quello attuale; di introdurre forme di socializzazione di meccanismi decisionali; infine, abbiamo bisogno di forme di controllo e di verifica che non possono non passare attraverso le sedi consiliari.

Un chiaro esempio di come possono essere riformati e rafforzati questi meccanismi è l'attuale disciplina del controllo consiliare sui conti consuntivi e la verifica consiliare degli equilibri finanziari. Questi passaggi, tuttora vissuti come adempimenti tecnici, potrebbero invece essere svolti con una maggiore consapevolezza da parte dei Consigli, come momenti centrali di conoscenza e di confronto. Questo vale senz'altro nell'ordinamento comunale, ma l'esigenza è comune a tutti i livelli: basti pensare a quanto è successo durante il passaggio dal Governo D'Alema al Governo Berlusconi, ed alle reciproche accuse di insincerità circa la presunta esistenza di buchi finanziari. Sono questioni, queste, che lasciate alla indeterminatezza delle proclamazioni politiche, possono portare ad una deriva qualunquista, ad una disattenzione da parte dei cittadini.

Un altro esempio che potrebbe farsi in relazione alla necessità di rafforzare i meccanismi di conoscenza da parte delle assemblee riguarda la realizzazione delle opere pubbliche (da quelle più impegnative, come un centro civico, una scuola, una piscina, agli interventi più semplici come la manutenzione degli edifici), per le quali è necessario avere una informazione capillare, altrimenti il livello politico rischia di fare promesse che non possono essere mantenute.

Gli esempi sinora fatti riguardano i Consigli comunali. Ritengo tuttavia che, anche negli Statuti regionali, bisognerebbe introdurre delle nuove forme di raccordo interistituzionale, che consentano forme di partecipazione e conoscenza dei Comuni su temi fondamentali come il bilancio regionale e gli atti di programmazione regionale. Su questi temi si procede in modo assolutamente separato, mentre essi richiederebbero momenti periodici di confronto e di verifica. Ciò appare ancor più vero se si

ritiene che la Regione non rappresenti un ente sovraordinato, ma in qualche modo la sintesi delle istanze e delle esigenze del proprio sistema locale, con le quali deve ricercare un dialogo molto più trasparente e più paritario.

# **Esperienze e progetti del Consiglio regionale del Piemonte per la razionalizzazione delle procedure decisionali e la verifica dei risultati Suggerimenti per il nuovo Statuto?**

---

*di Maria Rovero*

## **Sommario**

*1. Ruolo delle assemblee nei nuovi Statuti. – 2. I rapporti sulla legislazione. – 3. Il dossier virtuale. - 4. La banca dati e il laboratorio giuridico.*

### **1. Ruolo delle assemblee nei nuovi Statuti**

All'interno delle diverse Commissioni cui i Consigli hanno affidato compiti di elaborazione e di stesura dei nuovi Statuti regionali, uno dei temi più significativi è quello relativo al nuovo ruolo che i Consigli dovranno assumere per bilanciare i forti poteri che le riforme costituzionali hanno dato ai Presidenti eletti direttamente e agli esecutivi.

L'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte, conseguente alle recenti modifiche costituzionali, richiede, infatti, una forte iniziativa politica delle assemblee per recuperare un riequilibrio dei poteri tra esecutivi e legislativi. Formulare regole capaci di bilanciare i rapporti Giunta/Consiglio e di non vanificare il ruolo delle rappresentanze democratiche è quindi uno degli obiettivi che dovranno perseguire i nuovi Statuti, valorizzando le funzioni consiliari e in particolare i poteri di controllo delle assemblee sull'attuazione delle leggi e degli atti fondamentali delle Giunte.

I Consigli dovranno non solo puntare a migliorare e potenziare la funzione normativa, tenendo presente lo spostamento della funzione regolamentare sugli esecutivi, ma anche a ricalibrare la

funzione di controllo, inteso non come mero controllo formale di legittimità o come il tradizionale sindacato ispettivo ma come valutazione delle politiche che l'attività legislativa innesca.

L'organo legislativo dovrà attrezzarsi per poter svolgere tali funzioni in modo agile e corretto se vuole vedere riconosciuto il proprio ruolo.

Si tratta di due funzioni strettamente collegate: per fare leggi utili occorre poterne valutare gli effetti. Quindi non solo leggi tecnicamente ben fatte ma anche valutazione degli effetti che queste leggi producono al fine di intervenire per modificarle e renderle, se necessario, più adeguate agli obiettivi da raggiungere.

Negli scorsi anni, la preoccupazione è stata quella di inserire nei nuovi Statuti clausole o norme che richiamassero la necessità di garantire una buona qualità delle leggi (di qui i temi delle tecniche legislative, della delegificazione, del riordino normativo, dell'abrogazione formale delle leggi non più vigenti od operanti, dei testi unici ecc.).

In tal senso, i Consigli regionali, che nel corso della passata legislatura si attivarono per rivedere i propri Statuti (rilevando, già prima delle recenti modifiche costituzionali, come Statuti scritti nel 1970 più non rispondessero al mutato quadro istituzionale), ipotizzarono l'introduzione di disposizioni sulla qualità delle leggi.

Adesso si insiste invece sul fatto che le leggi, oltre ad essere scritte correttamente, debbono anche prevedere al proprio interno indicazioni per la loro successiva valutazione.

In attesa che gli Statuti siano definiti, si stanno già attivando nelle assemblee regionali forme organizzative che, prefigurando le possibili innovazioni, individuano strumenti operativi funzionali ad un rimodellamento e ad un'implementazione del processo decisionale in capo alle assemblee. In quest'ottica, tutti gli strumenti che sono finalizzati a supportare il legislatore nel suo compito possono costituire anche un'esperienza atta a fornire indicazioni e spunti per la stesura dello Statuto.

## 2. *I rapporti sulla legislazione*

Presso il Consiglio regionale del Piemonte sono già state attivate alcune esperienze che possono inserirsi in questo discorso.

Mi riferisco innanzi tutto ai rapporti sulla legislazione regionale, che sulla scia di quanto già fatto dalla Camera dei deputati e utilizzando tale preziosa esperienza, si stanno predisponendo in vari Consigli regionali. Si tratta di rapporti, redatti dalle strutture interne, che, partendo da un'analisi statistica della produzione normativa, permettono di evidenziare, attraverso dati quantitativi e qualitativi, la produttività legislativa dell'assemblea e la qualità della legislazione regionale.

Nel secondo rapporto sulla legislazione regionale del Piemonte redatto all'interno dell'Osservatorio regionale sulla legislazione e presentato a fine ottobre 2002 <sup>(1)</sup> (il primo, presentato nel luglio 2001, ha riguardato l'attività normativa – legislativa e regolamentare – delle prime sei legislature regionali e il primo anno della settima), si è cercato di ampliare l'analisi. Particolare attenzione è stata data a elementi di accompagnamento della legge nel suo *iter*, elementi che possono fornire ai consiglieri strumenti di conoscenza sulla fase di esecuzione delle decisioni assunte dall'assemblea, anticipando o prefigurando forme di controllo sull'attuazione delle leggi.

Ad esempio, sono state riportate tutte le disposizioni normative che prevedono periodiche relazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle leggi.

Si tratta di previsioni normative frequenti nella legislazione regionale piemontese. Evidentemente, l'intenzione del legislatore, nel momento in cui ha inserito in una legge tali norme, era quella di tenere periodicamente sotto controllo l'attuazione della legge. Nella stragrande maggioranza dei casi, però, le relazioni previste, anche se presentate, non costituiscono uno strutturato momento di riflessione all'interno del Consiglio o delle Com-

---

(1) Consultabile sul sito internet [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it) alla voce laboratorio giuridico.

missioni consiliari. Rischiano quindi di diventare un mero adempimento di rito.

Sarebbe invece interessante approfondirne la qualità e i contenuti e, di conseguenza, la validità e l'efficacia quali strumenti di controllo.

Una parte del rapporto è stata dedicata all'attività di consultazione svolta dalle Commissioni consiliari sui diversi provvedimenti nonché alle esperienze maturate attraverso l'istituzione di Commissioni di indagine e di inchiesta <sup>(2)</sup>. Si tratta di strumenti che rientrano in una visione tradizionale delle funzioni consiliari di legislazione e di controllo. Un'analisi delle esperienze fatte e dei risultati raggiunti dalle Commissioni che sono state istituite e hanno operato nelle prime sette legislature regionali può comunque offrire spunti di riflessione per un loro eventuale ripensamento.

Analogo discorso vale per gli ordini del giorno di accompagnamento delle leggi, previsti dal nostro regolamento. Con essi il Consiglio esplicita il significato della legge o formula direttive e istruzioni alla Giunta per la sua applicazione: svolge cioè una funzione di indirizzo. Tipico è il caso degli ordini del giorno collegati alle leggi di bilancio là dove nel testo non è possibile recepire tutte le volontà politiche dell'aula. Anche l'analisi di questi atti è stata inserita nel nuovo rapporto segnalando, laddove possibile, gli effetti che hanno effettivamente prodotto nella fase di attuazione delle leggi.

È evidente che i dati che emergeranno da queste analisi potranno fornire utili spunti a chi riscrive lo Statuto per ridefinire strumenti tradizionali di indirizzo e di controllo adeguandoli al mutato ruolo delle assemblee.

### 3. *Il dossier virtuale*

Altro strumento già operante è costituito dal *dossier* virtuale. All'interno del sistema informativo del Consiglio regionale del

---

(2) Previste dall'art. 19 del vigente Statuto.

Piemonte si sta realizzando in questi mesi un progetto, frutto di lunga elaborazione teorica, che nasce come implementazione del faldone cartaceo, inteso in primo luogo in senso archivistico, cioè come raccoglitore di tutta la documentazione attinente un determinato argomento o oggetto ma che presenta altre interessanti potenzialità.

Il *dossier* virtuale consiste, infatti, nell'informatizzazione del flusso dei progetti di legge con l'obiettivo di permettere il reperimento *on line* di tutto il materiale documentario comunque collegato alla progettazione, all'istruttoria, all'approvazione e all'attuazione di una legge regionale, informatizzando tutti i documenti cartacei che precedono, accompagnano e seguono l'esame e l'approvazione di un progetto di legge da parte dell'assemblea regionale.

Non si tratta però solo di sostituire il classico "faldone" d'archivio con uno strumento virtuale (come tale consultabile in qualunque momento attraverso il proprio computer collegato in rete al sistema informativo consiliare) potendo avere a portata di mano (o meglio di computer) il testo del progetto nelle sue diverse versioni e le relazioni illustrative, ma di raccogliere e mettere a disposizione in formato elettronico anche tutta la documentazione che l'accompagna, compresi i *dossier* di documentazione e le schede tecniche predisposte dalle Commissioni, i documenti di lavoro, le informazioni e i dati di riferimento (anche presenti in altre banche dati) in una visione unitaria e sistematica creando un vero e proprio insieme strutturato, ragionato e organico di dati, di informazioni, di testi relativi a tutta la vita della legge, dalla progettazione all'attuazione.

A regime, è intenzione allargarne il contenuto – il programma è concepito in maniera flessibile – ad altri documenti sia relativi alla fase di progettazione del disegno di legge, soprattutto presso gli uffici della Giunta (si pensi all'eventuale AIR o anche a documentazione relativa ad analisi o a consultazioni già effettuate dall'esecutivo nella fase di elaborazione della proposta), sia alla fase di vigenza della legge, dalle circolari applicative a eventuali regolamenti o atti amministrativi adottati in attuazione della leg-

ge, ovvero ai pareri espressi dalle Commissioni su tali atti, o ancora alle relazioni sull'attuazione della legge, spesso previste dalla normativa regionale, fino a sentenze emesse relative alla legge predetta.

È evidente come questo insieme strutturato di dati e di informazioni complesse – che sono, tra l'altro, implementabili dai singoli utenti secondo le proprie esigenze – possa costituire una base conoscitiva utilissima per una successiva attività di valutazione <sup>(3)</sup>.

Altro strumento collegato al precedente è costituito da un protocollo d'intesa (già arrivato a una seconda versione che tiene conto delle innovazioni intervenute a seguito delle modifiche costituzionali) sottoscritto tra le direzioni della Giunta e del Consiglio.

Il protocollo d'intesa si propone di disciplinare il flusso integrato dei testi degli atti normativi e contribuisce anche alla gestione del *dossier* virtuale. Costituisce quindi un ulteriore strumento a supporto dell'attività legislativa oltre a favorire una sinergia tra strutture dell'esecutivo e del legislativo che operano sui temi della legislazione.

Lo scopo finale è quello di migliorare sempre più la qualità della normazione estendendo e consolidando il flusso integrato degli atti normativi, implementando le fonti notiziali e il "*dossier* virtuale" per ogni progetto di legge in esame, favorendo l'applicazione delle metodologie di analisi tecnico-normativa e finanziaria e di impatto regolativi <sup>(4)</sup>.

#### 4. La banca dati e il laboratorio giuridico

Tutti questi strumenti si appoggiano su un unico oggetto: la banca dati delle leggi regionali piemontesi ("Arianna") che costituisce il fulcro del sistema informativo dell'assemblea regio-

---

(3) M. ROVERO, *Il progetto "dossier virtuale" del Sistema Informativo del Consiglio regionale del Piemonte (SIRC)*, in *Iter Legis*, marzo - maggio 2002, pp. 105-110.

(4) M. ROVERO, *Il protocollo di intesa sul flusso degli atti normativi tra l'Assemblea e la Giunta del Piemonte*, in *Iter Legis*, giugno - luglio 2002, pp. 123-134.

nale e un completo supporto documentale per l'attività legislativa dell'assemblea.

La banca dati è operante da anni: attualmente sono in corso le analisi per ridefinirne la struttura, con particolare riferimento al progetto Normeinrete, rendendola più ricca anche grazie alle innovazioni tecnologiche intercorse dalla sua progettazione e prima messa in funzione.

Di particolare rilievo, in relazione agli argomenti che stiamo oggi trattando, è l'implementazione del settore dedicato ai cosiddetti indicatori giuridici, cioè ai dati di analisi della tipologia della legge che ne arricchiscono il testo e forniscono all'utente un quadro immediato, quantitativo e qualitativo, della produzione normativa. Mi riferisco non solo alla classificazione della legge per materia ma anche ad elementi di merito o di analisi giuridica avanzata, quali: si tratta di legge di delega, prevede l'erogazione di contributi o l'emanazione di regolamenti, contiene scadenze ecc.

Ulteriore momento di supporto a tutte le attività che abbiamo descritto è il Laboratorio giuridico. Si tratta di uno strumento ideato inizialmente all'interno del Consiglio regionale per sviluppare la banca dati "Arianna" della legislazione regionale e il suo sistema giuridico-informatico. È diventato nel tempo una struttura comune a Giunta e Consiglio che costituisce non solo uno spazio di formazione permanente e di scambio di conoscenze ed esperienze, estese anche ad altre realtà regionali e nazionali, ma altresì uno strumento di elaborazione di metodologie di analisi e monitoraggio e di standard per qualificare la produzione normativa, per sviluppare nuove professionalità e in genere per favorire l'affermarsi di una "cultura" del fare leggi.

Il tema centrale dei lavori del Laboratorio, che si articolano in attività progettuali, seminariali e in pubblicazioni, è costituito dalle tecniche legislative (nei quattro campi: legistica, fattibilità, implementazione-valutazione, procedure) e legimatiche a cui si collegano i temi della semplificazione normativa e amministrativa, dei processi di delega e delle riforme istituzionali e, da ultimo, della valutazione delle politiche pubbliche.

# **“Intenzioni, attuazioni ed emozioni” Il progetto per l'introduzione dell'analisi *ex post* nel Consiglio regionale della Lombardia**

*di Giuseppina Dantino*

## **Sommario**

**1.** *Il contesto politico-istituzionale e culturale.* – **2.** *L'istituzione della struttura tecnica.* – **3.** *La consulenza per il progetto e l'individuazione della metodologia per l'analisi ex post.* – **4.** *Relazioni e interazioni della struttura specialistica con la tecnostruttura del Consiglio.* – **5.** *Il rapporto tra tecnici e politici.* – **6.** *Problemi e prospettive.*

## **1. Il contesto politico-istituzionale e culturale**

La decisione del Consiglio regionale della Lombardia di dar vita ad una riflessione interna ed all'avvio di un progetto per l'introduzione di nuove funzioni di sostegno all'attività di indirizzo e controllo del legislativo è maturata in un contesto politico-istituzionale caratterizzato da:

- una forte attenzione ai processi di riforma in atto nel settore pubblico, tesi a ridisegnare gli assetti tra centro e periferia attorno ad un nuovo principio legittimante: i risultati;
- un progressivo spostamento di poteri, a livello regionale, dal legislativo all'esecutivo sancito dalla legge costituzionale 1/99;
- una conseguente asimmetria informativa tra Giunta e Consiglio sull'implementazione e sugli esiti delle misure legislative adottate;
- una conseguente necessità di modificare le funzioni di assistenza al *law making* consiliare attraverso una revisione delle funzioni della tecnostruttura.

Queste sono state, dunque le ragioni di fondo che hanno in-

dotto la direzione assistenza legislativa a focalizzare l'attenzione e la riflessione su quali nuovi strumenti fossero necessari per un Consiglio che sostanzialmente perdeva ruolo e centralità nel processo di costruzione delle decisioni pubbliche in una stagione di ridisegno degli assetti e delle funzioni tra esecutivo e legislativo.

Nei processi decisionali di costruzione delle scelte l'informazione ha, sempre più, un ruolo strategico che il Consiglio non è in grado di giocare anche perché dotato di strutture tecniche più orientate al sostegno del processo formale di decisione che non al sostegno di processi di decisione sostanziale e di merito.

In questo contesto si è ritenuto rilevante inserire nel servizio commissioni una struttura di supporto con il compito di elaborare documentazione per i progetti di legge in istruttoria e di attivare sperimentalmente l'analisi *ex ante* ed *ex post* dei testi di legge.

Con questa iniziativa si intendeva sostenere l'attività decisionale nelle Commissioni con un contributo tecnico che mettesse i singoli consiglieri nelle condizioni di poter utilizzare dati informativi rilevanti già organizzati rispetto alle misure in esame e quindi attivare una prassi decisionale riflessiva.

Queste funzioni, già di per sé molto complesse da costruire, sono state proposte in un contesto culturale che:

- per la tecnostruttura metteva in discussione una cultura burocratica tutta centrata sulle procedure e sulla legittimità formale dei processi decisionali;
- per i politici creava le condizioni di possibile utilizzo di strumenti informativi di sostegno alle scelte in un contesto nel quale tale ruolo era totalmente assunto dall'esecutivo tramite gli assessori e le strutture tecniche di Giunta.

I cambiamenti attuati creavano quindi nuove modalità di rapporto tra politici e tecnici dove i primi assumevano un ruolo di committenti e di destinatari di supporti informativi ed i secondi venivano ad assumere sempre più un ruolo di competenze esperte a disposizione del legislatore.

I processi innescati dal progetto hanno, naturalmente, generato dinamiche complesse di identità e di ruolo interne sia alla componente tecnica che alla componente politica, di cui parleremo più diffusamente nella parte di questo lavoro dedicata alle

relazioni tra gli attori.

Cercheremo ora di descrivere più analiticamente i passaggi che hanno caratterizzato il progetto cercando di evidenziare risultati e aspetti problematici.

## *2. L'istituzione della struttura tecnica*

L'istituzione della struttura è stato uno dei passaggi fondamentali del progetto in quanto ha consentito di:

- rendere visibile un cambiamento auspicato anche attraverso una nuova struttura organizzativa nelle Commissioni;
- assegnare competenze e funzioni non strettamente giuridiche ad un'area fortemente segnata da questo tipo di cultura tecnica;
- proporre modalità di assistenza e supporto al legislatore completamente diverse e basate su informazioni di merito per il processo decisionale;
- favorire la sperimentazione di metodologie di lavoro e di analisi con il supporto di consulenze esterne;
- scambiare informazioni ed esperienze con altre Regioni culminate con l'attivazione della *partnership* con i Consigli regionali di Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana nell'ambito di progetto CAPIRE (controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali).

Naturalmente, poiché tutti i processi fanno i conti con i vincoli derivanti dalla scarsità delle risorse disponibili, la dotazione di personale della struttura è limitata ed è la seguente:

- 1 dirigente (con competenze non giuridiche),
- 3 funzionari (di cui due giuristi ed un economista),
- 2 segretarie (di cui una *part-time*).

Questo vincolo ha, pertanto, determinato la scelta di operare non autonomamente ma con gruppi di lavoro eterogenei a termine su singoli prodotti.

Ogni gruppo di lavoro viene così integrato dai funzionari della Commissione per la quale viene elaborato il *dossier* infor-

mativo e da funzionari del servizio legislativo.

Questa modalità di lavoro si proponeva, inoltre, di trasferire competenze metodologiche alle singole segreterie di Commissione, sul reperimento, la selezione e l'organizzazione delle informazioni rilevanti e sul loro trasferimento al legislatore.

Rispetto a questo obiettivo siamo ancora lontani soprattutto per quanto riguarda le segreterie di Commissione, che stentano ad assegnare priorità a questi compiti perché:

- vivono ancora come esclusivo il ruolo di supporto segretariale all'attività istruttoria;
- stentano a programmare e a darsi altre priorità pur nell'ambito del sostegno alla Commissione;
- sono ancora in una logica organizzativa burocratica di "apparati serventi" e non in una logica propositiva di servizi di sostegno.

Ciononostante in tre anni di vita la struttura specialistica è stata in grado di produrre tre linee di prodotti:

- quaderni di documentazione;
- *dossier* di analisi *ex ante* dei progetti di legge;
- rapporti sperimentali di analisi *ex post* delle leggi.

Su quest'ultimo aspetto, l'analisi *ex post*, la riflessione sarà più ampia perché rappresenta l'aspetto più innovativo e, nel contempo, più problematico della nostra attività.

### **3. La consulenza per il progetto e l'individuazione della metodologia per l'analisi *ex post***

La rilevanza attribuita al tema degli esiti delle leggi approvate ci ha indotti ad attivare una prima consulenza per l'individuazione di una metodologia per l'analisi *ex post* delle leggi e, successivamente, a riorientarla con il coordinamento scientifico della prof.ssa Regonini del dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano.

Da questa collaborazione sono scaturite le linee portanti della revisione che si è fondata sulle seguenti considerazioni:

- porsi il problema degli esiti della scelta pubblica significa

passare da una visione fondata sulla centralità della legge ad una visione di *policy* in cui la legge è anche la sua attuazione, e partecipa ad un più ampio processo, popolato di molteplici attori e decisioni ed articolato attorno ad un problema di rilevanza collettiva;

- questo passaggio ribadisce la natura della norma come strumento e non fine dell'attività legislativa e nella sostanza ricollega quest'ultima alla gamma delle possibili risposte destinate al territorio;

- fino ad oggi se qualche forma di raccolta di informazioni sulla scelta pubblica c'è stata, questa ha trovato la propria sede privilegiata nelle strutture dell'esecutivo come corollario del loro ruolo di soggetti attuatori e capofila dell'implementazione. Ciò naturalmente consente la concentrazione di risorse informative che rendono possibile all'esecutivo di elaborare ed attuare scenari di ampio respiro e quindi indirizzare l'azione regionale.

In questo quadro la nostra ricerca è stata finalizzata ad elaborare strumenti che potessero riequilibrare le asimmetrie informative tra Giunta e Consiglio prendendo in considerazione le traduzioni attuative dei diversi soggetti coinvolti nell'implementazione delle norme prima che queste giungano ai loro destinatari.

Su questa base il progetto si è fondato sulla necessità di:

- calare la metodologia entro le concrete relazioni infraistituzionali;

- guardare anche ad elementi contestuali del testo di legge;

- realizzare un prodotto informativo efficace che tenesse conto delle reali esigenze dei suoi fruitori e quindi rispondesse alle esigenze del legislatore.

Per raggiungere questi obiettivi abbiamo operato su più piani:

a) gli strumenti: il *report* con l'analisi *ex post*.

A questo livello si è cercato di costruire uno strumento che fosse in grado di mettere a confronto testo di legge e traduzioni attuative attraverso un metodo che disaggrega attori ed azioni, per aree logiche, capace, quindi, di fornire una prima base informativa e le indicazioni per eventuali richieste di approfondimento da parte del legislatore.

La prima analisi sperimentale ha preso in esame le delibere di attuazione del buono socio-sanitario per gli anziani nell'ambito della legge regionale di promozione di politiche a sostegno delle famiglie.

b) L'analisi dei fabbisogni informativi del legislatore.

Sono state realizzate interviste *face to face* ai componenti l'ufficio di presidenza del Consiglio, gli uffici di presidenza delle Commissioni e ai capigruppo. Attraverso queste testimonianze si è cercato di verificare come viene percepito dai consiglieri il processo di *law making* e il ruolo che hanno Giunta e Consiglio in questo processo.

I risultati di questo lavoro mostrano che:

- vi è una chiara percezione della marginalità del Consiglio rispetto alla elaborazione e costruzione delle decisioni e delle scelte legislative;

- vi è una consapevolezza della inadeguatezza delle strutture del Consiglio rispetto a quelle della Giunta nel fornire le informazioni che consentono l'elaborazione delle proposte;

- vi è la consapevolezza del potere di implementazione delle strutture dell'esecutivo e del grande ruolo della dirigenza di Giunta.

c) Promozione di azioni formativo/informative per favorire una cultura condivisa sulla valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche.

Sono stati realizzati a tal fine:

- corsi di formazione per la tecnostruttura sulla funzione e i metodi di valutazione e monitoraggio;

- seminari di approfondimento per i consiglieri sull'analisi delle politiche pubbliche.

d) Collaborazione a progetto CAPIRe.

La stagione statutaria che impegna tutti i Consigli a riflettere anche sul loro ruolo è stata l'occasione per attivare in modo *bi-partisan*, una collaborazione tra quattro Consigli regionali, per aprire un confronto e una riflessione su come rilanciare e dare maggiore efficacia alle funzioni di indirizzo e controllo da parte dei Consigli. Non ci soffermiamo su questo aspetto perché ampiamente illustrato dallo staff di ricerca di progetto CAPIRe.

#### *4. Relazioni e interazioni della struttura specialistica con la tecnologia del Consiglio*

In questa parte della riflessione tenterò di dar conto di alcuni problemi che si sono evidenziati nel corso del nostro progetto e che, in qualche modo, rimandano alle emozioni evocate nel titolo di questa comunicazione.

I processi e le interazioni attivate dalla struttura specialistica con le segreterie di Commissione hanno innescato relazioni ambivalenti di condivisione razionale, ma anche di rifiuto difensivo.

La proposta di un nuovo ruolo di assistenza al legislatore basato sul sostegno informativo di merito ha probabilmente messo in discussione modalità di lavoro consolidate e certamente più tranquillizzanti.

La difficoltà di questo passaggio è resa evidente dall'atteggiamento "passivo" di gran parte delle strutture che, a mio parere, stanno vivendo questa fase di transizione con un problema identitario analogo a quello che attraversa la componente politica.

In altre parole, i problemi di ruolo del Consiglio e dei consiglieri pongono un problema di ruolo e di funzioni anche alle strutture tecniche.

L'ansia attivata dall'incertezza legata al cambiamento ha messo in moto meccanismi difensivi di dipendenza delle strutture segretariali nei confronti del "principale politico". Ma il senso di frustrazione legato ad un ruolo incerto attraversa anche la componente politica con un rischio di amplificazione speculare del senso di inadeguatezza. Ritengo che la nostra analisi non possa prescindere anche da queste considerazioni che riguardano dinamiche profonde della vita organizzativa, con l'attenzione che si deve riservare ai processi emotivi che l'identità di ruolo chiama in causa.

### 5. *Il rapporto tra tecnici e politici*

Anche in questo caso il rapporto tra la struttura specialistica e la componente politica ha attivato reazioni ambivalenti.

Da una parte abbiamo registrato una certa attenzione, ma dall'altra si è reso evidente il timore di una "invasione di campo".

Per queste ragioni abbiamo sollecitato l'ufficio di presidenza del Consiglio a delineare procedure e ruoli di committenza per l'analisi *ex post* che chiariscano:

- quale soggetto/organo commissiona l'analisi *ex post* di leggi, interventi o programmi;
- quali sono i criteri di selezione degli interventi/programmi;
- come si comunicano i risultati delle analisi.

### 6. *Problemi e prospettive*

Nel concludere questo lavoro ritengo utile segnalare che, come emerso nelle parti precedenti, vi sono problemi e prospettive su più piani del discorso.

Uno riguarda le prospettive più generali di assetto politico-istituzionale rispetto al quale gli esiti del dibattito statutario potranno condurre a soluzioni diverse. Se scaturirà un diverso bilanciamento dei poteri tra Giunta e Consiglio, probabilmente le funzioni di sostegno informativo diventeranno indispensabili per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo.

In questo caso l'esperienza attivata sarà un utile punto di partenza anche per soluzioni tecnico-organizzative che potrebbero assumere dimensioni più rilevanti.

Un altro aspetto riguarda una dimensione più tecnica che attiene alla possibilità di verificare con più sperimentazioni se gli esiti delle analisi sono in grado di produrre conoscenze utili a quella che abbiamo definito una prassi decisionale riflessiva.

Un ultimo aspetto riguarda le scelte organizzative interne che in parte sono subordinate agli esiti del dibattito politico-istituzionale.

Se l'esito del confronto produrrà un Consiglio rafforzato e

determinato nelle funzioni di indirizzo e controllo, probabilmente si renderà necessario individuare un “imprenditore politico” di tali funzioni e sarà necessario adeguare le strutture tecniche, prevedendo assetti organizzativi diversi dagli attuali.

# **Attività di supporto ai processi decisionali Esperienze in atto presso il Consiglio regionale del Veneto**

---

*di Pietro Vedovato e Roberto Zanon*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. Il progetto quadro "Valutazione delle leggi e delle politiche regionali".** – **2.1. Il progetto "Rendicontazione delle leggi regionali".** – **2.2. Il progetto "Analisi di impatto della regolazione".** – **2.3. Il progetto "Valutazione ex ante".** – **2.4. Gli osservatori.** – **2.5. Il progetto per il miglioramento dell'attività di consultazione.** – **3. Conclusioni.**

## **1. Premessa**

Che il Consiglio regionale del Veneto sia, come gli altri Consigli regionali, in una fase di transizione, sia dal punto di vista istituzionale che da quello degli assetti organizzativi della struttura di supporto, è fuori dubbio.

In passato, il Consiglio regionale era il luogo istituzionale ove si formavano le coalizioni di governo, si approvavano i programmi, si eleggeva il governo. E dunque l'organizzazione di supporto dell'assemblea svolgeva prevalentemente funzioni di raccordo e comunicazione politico-istituzionali con le strutture tecnico-burocratiche della Giunta, le cui competenze erano largamente disponibili e accessibili per i consiglieri ed i gruppi consiliari. La collaborazione quotidiana tra la struttura del Consiglio e le strutture della Giunta regionale era nell'ordine delle cose naturali.

Con l'attuale forma di governo regionale, *in nuce* e provvisoria finché si vuole, ma comunque quotidianamente implementata, il governo ha origine e vita autonoma e indipendente dal Consiglio. E dunque la collaborazione politico-istituzionale tra

esecutivo e legislativo si è ridotta, specie in Veneto, dove, per scelta politica, gli assessori si sono dimessi da consiglieri regionali.

Trovatosi improvvisamente con minor opportunità di rapporti e di scambi di informazioni con la struttura di Giunta, il consigliere regionale – tanto di maggioranza che di opposizione – ha fin dall’inizio della settima legislatura manifestato l’esigenza di disporre di strumenti per accedere alle informazioni e quindi poter formulare proposte in maniera autonoma e indipendente dall’esecutivo regionale.

L’organizzazione di supporto all’assemblea legislativa si è così trovata improvvisamente davanti a compiti nuovi che richiedono nuove competenze ed una nuova definizione e gestione dei processi: non più semplice raccordo tra assemblea e Giunta regionale e le sue strutture, ma produzione autonoma di informazioni, attività di monitoraggio e valutazione dell’attuazione delle politiche utili a supportare i processi decisionali delle Commissioni e dell’assemblea.

## *2. Il progetto quadro “Valutazione delle leggi e delle politiche regionali”*

Poiché le organizzazioni sono fatte di persone e le persone cambiano nella misura in cui apprendono, presso il Consiglio regionale del Veneto è stata avviata a partire dal 2001 una serie di iniziative finalizzate al miglioramento dell’attività delle strutture consiliari a supporto dei processi decisionali.

Anzitutto, è stato attivato un apposito ufficio a sostegno dell’attività delle Commissioni consiliari e si è dato l’avvio al progetto “Valutazione delle leggi e delle politiche regionali”.

Obiettivo primario del progetto è quello di diffondere una cultura sulla valutazione, individuare e sperimentare metodiche e strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* sulle leggi regionali, fornire l’aiuto necessario alle Commissioni per il miglioramento dell’attività istruttoria.

L’ambizione di fondo è ovviamente quella di aiutare il deci-

sore e legislatore a migliorare il prodotto legislativo, nel senso di fare leggi buone e utili, oltre che scritte bene.

Nella prima fase si è lavorato soprattutto per far diventare patrimonio comune l'abc della cultura della valutazione e l'esigenza di miglioramento della documentazione messa a disposizione dei consiglieri nelle istruttorie dei progetti di legge. Sono stati quindi realizzati appositi seminari di formazione. Ma è stata anche avviata una procedura, condivisa da tutte le Commissioni consiliari, per produrre con standard di qualità omogenei sia i fascicoli ordinari che i *dossier* straordinari dei progetti di legge.

Il progetto quadro si articola in una serie di progetti obiettivi.

### **2.1. Il progetto "Rendicontazione delle leggi regionali"**

Già in passato, nell'assemblea legislativa veneta era stato affrontato il problema del monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi e dei risultati raggiunti.

Lo Statuto *in primis*, ma anche molte leggi regionali, prevedono relazioni periodiche al Consiglio regionale sullo stato della loro attuazione. Il Consiglio però non ha mai organizzato la raccolta e la verifica sistematica della loro effettiva presentazione da parte della Giunta regionale e degli enti regionali. Mancano dunque procedure e prassi che possano guidare l'esame e la discussione delle relazioni pervenute che non danno quindi mai luogo a decisioni conseguenti.

Il Consiglio ha dunque avviato nel 2001 un lavoro, concluso nell'estate 2002, in collaborazione con il centro studi e ricerche di politica comparata POLEIS dell'Università Bocconi, finalizzato alla verifica di questi strumenti di rendicontazione dell'attuazione delle leggi regionali, al fine di valutarne l'utilità nell'ambito della funzione di controllo, ed avanzare proposte di miglioramento.

I risultati della ricerca saranno consegnati ai consiglieri regionali ed è presumibile che alcune delle proposte formulate nel *report* conclusivo possano entrare nello stesso dibattito sulla re-

visione dello Statuto.

In sintesi la ricerca mette in luce:

- l'utilità di una rendicontazione concepita non come atto ispettivo sull'attività della Giunta regionale, ma come verifica del funzionamento dei meccanismi e procedure previsti dalla legge;

- l'opportunità di considerare la rendicontazione come uno degli strumenti mediante i quali può essere attivato e mantenuto il "circolo virtuoso" dell'apprendimento legislativo;

- l'importanza del rendiconto del bilancio regionale, che, laddove articolato per politiche – come è quello del Veneto da alcuni anni – costituisce un buono strumento, apprezzato dai consiglieri, per valutare l'operato dell'esecutivo, valorizzando così politicamente quello che finora è sempre stato mero strumento contabile;

- l'esigenza che anche la relazione al bilancio di previsione si strutturi per politiche regionali, con obiettivi precisi e misurabili, coerentemente con la nuova organizzazione del bilancio regionale per funzioni-obiettivo, ponendo così le premesse per una più trasparente funzione di controllo del legislativo sull'esecutivo;

- l'esigenza, ai fini di una rendicontazione che sia effettivo strumento di controllo, che le leggi regionali prevedano non solo obiettivi chiari e indicatori per la misurazione del loro raggiungimento, ma anche specifici criteri e standard per la redazione delle relazioni di rendiconto che enti, agenzie ed organi debbono presentare al Consiglio regionale.

Assunto di fondo della ricerca è che la rendicontazione – se bene impostata e bene utilizzata dall'assemblea e dalle sue Commissioni – può essere anche un utile strumento nell'esercizio della funzione di controllo. La ricerca avanza quindi alcune proposte – recepibili tanto dallo Statuto che da apposite leggi – per la messa a punto di un sistema di rendicontazione integrato, capace di attivare all'occorrenza meccanismi di revisione e riprogettazione legislativa.

## **2.2. Il progetto “Analisi di impatto della regolazione”**

All’inizio del 2002 il FORMEZ ha organizzato, su incarico del dipartimento della funzione pubblica, un corso sull’analisi di impatto della regolazione (AIR) al quale il Consiglio regionale del Veneto ha aderito, al pari di altre assemblee regionali.

A seguito del corso è in atto ora una sperimentazione che ha i seguenti scopi:

- verificare se la metodologia AIR è compatibile con i processi decisionali di un’assemblea legislativa;
- diffondere la cultura della valutazione all’interno delle componenti tecnico- amministrativa e politica;
- incrementare le competenze specifiche di funzionari e dirigenti sulle metodologie utilizzate nell’AIR.

La sperimentazione si svolge nell’ambito della Terza Commissione consiliare (lavoro, industria, artigianato, commercio) ed ha per oggetto la procedura per l’iscrizione (come anche la procedura di modifica e di cancellazione) delle imprese artigiane al rispettivo albo di appartenenza presso la C.C.I.A.A. prevista dalla legge regionale 67/87, disciplina dell’artigianato.

Il gruppo di lavoro che si è formato, composto da funzionari del Consiglio, della Giunta e dall’*advisor* del FORMEZ, ha effettuato alcuni incontri per mettere a punto il progetto ed ha acquisito dati ed informazioni presso Camere di commercio, Comuni ed altri enti.

Il progetto si articola in due fasi sequenziali:

- valutazione *ex post* della norma vigente (identificabile grosso modo nella definizione della opzione zero della metodologia AIR);
- riprogettazione normativa.

## **2.3. Il progetto “Valutazione ex ante”**

L’obiettivo perseguito dal progetto – realizzato in collaborazione con il Centro POLEIS della Bocconi – è la elaborazione di una metodologia standardizzata per la valutazione *ex ante* dei te-

sti normativi e dei piani/programmi da utilizzare nel corso della fase istruttoria.

I prodotti che si intendono realizzare sono due:

- un *report* finale nel quale viene illustrata la metodologia, i suoi fondamenti teorici e, punto di particolare rilevanza, la sua congruenza con la realtà organizzativa e la “cultura della valutazione” presenti all’interno del Consiglio regionale del Veneto (brevi *report* intermedi verranno presentati a compimento delle varie fasi del progetto);

- un’azione formativa finalizzata al trasferimento della conoscenza di tale metodologia agli apparati serventi del Consiglio in modo da garantirne l’immediata operatività e utilizzabilità.

Una volta elaborata, con il diretto coinvolgimento delle strutture consiliari e degli stessi consiglieri, la metodologia, l’intervento prevede la sua sperimentazione su almeno due progetti di legge regionale entro il 2003.

Al momento è stata effettuata l’analisi dell’offerta attuale (definita “informale”) delle informazioni e dei dati che vengono attualmente forniti alle Commissioni durante la fase istruttoria, nonché l’analisi dei fabbisogni informativi attualmente percepiti all’interno delle Commissioni consiliari. Analisi svolta con l’ausilio di interviste strutturate che hanno coinvolto la maggioranza dei presidenti e vicepresidenti di Commissione e i dirigenti delle segreterie delle Commissioni consiliari.

#### **2.4. *Gli osservatori***

La direzione regionale per i rapporti e le attività istituzionali ed i servizi di segreteria delle Commissioni consiliari permanenti, fin dall’inizio della settima legislatura, hanno posto al centro dei propri programmi operativi un progetto mirato alla costituzione di gruppi di lavoro tecnico-scientifici per lo studio di specifici problemi ovvero per il monitoraggio di specifiche politiche per un certo periodo di tempo.

È da evidenziare che i gruppi di lavoro tecnico-scientifici mirano ad incrementare l’autonomia informativa e quindi decisionale del Consiglio regionale, supportando l’attività

dell'assemblea con *expertise* adeguate ai problemi da affrontare, acquisite soprattutto mediante collaborazioni con istituti di ricerca pubblici e privati, senza appesantire la struttura tecnico-burocratica, ma anzi affiancandola e integrandola con le competenze di volta in volta utili e necessarie per la soluzione di problemi di particolare rilevanza.

La Quarta Commissione consiliare (agricoltura), supportata dal proprio servizio di segreteria, ha in questa prospettiva promosso una specifica iniziativa finalizzata al monitoraggio ed all'analisi della spesa agricola e più in generale dell'azione amministrativa regionale nel settore del primario. L'iniziativa vede la collaborazione dell'Istituto nazionale di economia agraria (Osservatorio di economia agraria per il Veneto).

La Quinta Commissione consiliare (sanità servizi sociali), anch'essa con il supporto del proprio servizio di segreteria, ha promosso dal canto suo una iniziativa finalizzata alla realizzazione di un'indagine conoscitiva sui servizi sociali erogati nella Regione, con l'obiettivo di misurare la conoscenza, la fruizione ed il grado di soddisfazione dei cittadini veneti nei confronti del detto sistema di servizi, al fine anche di analizzare i fabbisogni della popolazione in relazione alle risorse disponibili.

### **2.5. *Il progetto per il miglioramento dell'attività di consultazione***

Lo Statuto della Regione Veneto aveva previsto già nel 1971 forme di ampia partecipazione al processo decisionale e di formazione delle leggi. Il tema delle consultazioni è affrontato in cinque articoli dello Statuto ed in uno del regolamento del Consiglio regionale. E le consultazioni mediante audizione costituiscono di fatto tanta parte dell'attività delle Commissioni consiliari.

Con il tempo tuttavia l'istituto dell'audizione in Commissione si è ritualizzato, logorandosi e perdendo buona parte delle sue valenze informative e formative delle opinioni del legislatore regionale.

La direzione rapporti e attività istituzionali sta perciò definendo un progetto che sarà lanciato nel 2003 e che mira a individuare una serie di principi fondamentali cui dovrebbero essere improntate le relazioni tra le Commissioni e le parti sociali interessate, oltre a proporre una serie di requisiti minimi cui le consultazioni avviate dalle Commissioni dovrebbero conformarsi nonché indicazioni metodologiche per rendere fruibili a tutti i consiglieri i risultati delle consultazioni stesse.

### *3. Conclusioni*

I progetti in corso di attuazione qui illustrati rispondono tutti ad una logica professionale di fondo così sinteticamente riassumibile:

- è rischioso attendere la conclusione della cosiddetta stagione statutaria per mettere mano ai processi ed alle strutture che supportano le attività delle assemblee legislative regionali;
- è opportuno porsi sin d'ora nella prospettiva di una stagione politica in cui la forma di governo regionale sarà orientata verso modelli più o meno spuri di presidenzialismo con conseguente spostamento di equilibri istituzionali e di assetti organizzativi;
- meglio mettersi in mare fin da subito, sapendo che occorre navigare a vista e, soprattutto, che chi lavora nelle assemblee regionali oggi è come quei marinai che debbono riparare e modificare gli assetti della barca in mare aperto;
- i tempi del cambiamento culturale ed organizzativo del personale che opera nelle assemblee regionali non coincidono con quelli dei consiglieri che debbono farsi rieleggere nel 2005 e dunque occorre tenacia nell'avviare e sostenere processi di cambiamento che, per avere successo, non possono essere di breve periodo e di corto respiro.

Merita in conclusione evidenziare che i progetti brevemente descritti sono integrati in un progetto complessivo che si chiama "Progetto qualità" e che mira a certificare secondo la norma ISO 9001:2000 le strutture, i processi ed i servizi di supporto all'assemblea legislativa regionale veneta.

# **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.

## **STUDI E RICERCHE**

---

---

# **La politica di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007 - 2013 Lo stato dei lavori (\*)**

---

*di Giuseppe Sorrente*

## **Sommario**

**1. La cornice istituzionale. - 2. Le condizioni di contesto. - 3. Il quadro finanziario. - 4. La revisione intermedia della PAC. - 5. Il dibattito fra gli Stati membri e con la Commissione sulla nuova politica di coesione comunitaria. - 6. Proposta della DG Regio sulla riforma della politica regionale di coesione. - 7. Cenni sulla nuova politica sociale di coesione comunitaria. - 8. La semplificazione della gestione delle politiche strutturali. - 9. Questioni aperte. - 10. La posizione italiana. - 11. Alcune considerazioni conclusive.**

## **1. La cornice istituzionale**

Il trattato sull'Unione europea (versione consolidata con le modifiche apportate dal trattato di Amsterdam) dedica un apposito titolo, il Titolo XVII, all'obiettivo della coesione economica e sociale, specificamente rivolto (art. 158) a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.

L'art. 159 prevede, in generale, che l'elaborazione e l'attuazione di tutte le politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno, dovranno tenere conto dell'obiettivo della coesione economica e concorrere alla sua realizzazione e, in particolare, che la Commissione sostenga la realizzazione di detto obiettivo attraverso i fondi a finalità strutturale (fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - sezione orientamento; fondo sociale europeo; fondo europeo di sviluppo regio-

---

(\*) Trattandosi di materia in continua evoluzione, si avverte che il presente lavoro è aggiornato al 15 gennaio 2003.

nale), il fondo di coesione, la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

L'art. 161 stabilisce che, con la procedura ivi descritta, siano definiti: *a*) i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei predetti fondi a finalità strutturale con la esplicita previsione della possibilità del raggruppamento degli stessi; *b*) le norme generali applicabili ai fondi (vedi per il ciclo 2000-2006 il regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260; *c*) le disposizioni necessarie per garantire il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti (quali il fondo di coesione istituito con il medesimo articolo, lo SFOP per la Pesca, etc.).

È materia controversa se il coordinamento di una pluralità di strumenti (sempre che di coordinamento efficace si tratti) configuri un'unica politica di coesione comunitaria, o se, piuttosto, non vi siano tante politiche, sia pure di coesione, quanti sono i fondi comunitari, e cioè la politica regionale (FESR), la politica sociale (FSE), la politica agricola sostenuta dal FEOGA Orientamento che, a sua volta, è compresa nella ben più ampia politica agricola Comune (PAC). O, ancora, se la politica di coesione comunitaria si manifesti in modo pienamente conforme alle previsioni del Titolo XVII solo nelle Regioni in ritardo di sviluppo (Regioni obiettivo 1), tramite l'intelaiatura della politica regionale e con il concorso finanziario complementare delle azioni proprie degli altri fondi (FSE, FEOGA O., SFOP).

Tuttavia la sfida dell'allargamento dell'Unione da 15 a 25 Stati membri, decisa nel recente Consiglio europeo di Copenaghen, con l'amplificazione dei divari regionali interni alla nuova configurazione del mercato europeo, sembrerebbe riproporre le ragioni e l'attualità della coesione, donde la previsione di una conferma di detto obiettivo generale nel quadro della revisione del trattato, la cui proposta è stata affidata alla Convenzione europea costituita all'uopo. Sembra dunque ragionevole interpretare lo stato dell'arte dei lavori in corso alla luce e nella prospettiva della conferma di una politica generale di coesione comunitaria, sia pure articolantesi in politiche per campi di attività, di fatto, corrispondenti ai citati fondi, stante le ragioni settoriali da

questi ultimi espresse.

Un altro tema all'attenzione della Convenzione è quello posto dal Comitato delle Regioni (C.d.R.) e, fra le associazioni rappresentative delle Regioni europee, soprattutto dalla Conferenza delle Regioni con potere legislativo (REGLEG) circa il riconoscimento esplicito della dimensione regionale in tutte le parti di pertinenza del trattato, di uno statuto speciale delle Regioni con poteri legislativi, e di un rafforzamento dello stesso C.d.R. Merita osservare il rilievo rivestito da detto tema anche ai fini e nella prospettiva di un riesame della suddivisione delle responsabilità per l'attuazione delle politiche strutturali del ciclo 2007-2013 all'insegna di un maggiore decentramento di funzioni in testa alle Regioni.

L'art. 159 del trattato vigente prevede, inoltre, che la Commissione presenti ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e nel modo in cui i vari strumenti comunitari vi abbiano contribuito. Prevede altresì che tale relazione sia corredata, se del caso, di appropriate proposte.

Il terzo rapporto sulle politiche di coesione che verrà presentato nel corso del 2003 conterrà gli orientamenti della proposta della Commissione sulla nuova politica di coesione per il periodo 2007-2013. Elementi anticipatori di detti orientamenti sono riportati nel secondo rapporto sulla coesione economica e sociale recante il sottotitolo "Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori" del gennaio 2001, nonché nella prima relazione intermedia sulla coesione (gennaio 2002) e nella seconda (attesa per il gennaio 2003).

Sarebbe opportuno che detto terzo rapporto contenesse un capitolo, da redigersi a cura di EUROSTAT, recante la territorializzazione di tutta la spesa comunitaria quanto meno alla scala dei NUTS II (ambito regionale), eccetto quella per il funzionamento delle istituzioni comunitarie e quella rivolta alla cooperazione esterna, anche allo scopo di evidenziare l'effetto distorsivo arrecato all'obiettivo della coesione economica dalla distribuzione della spesa agricola comunitaria di pertinenza del primo

pilastro del bilancio comunitario.

Nel corso del 2003, ciascun Stato membro valuterà in stretta concertazione con la Commissione (cfr. art. 42, reg. 1260/99), l'efficacia e l'efficienza dei programmi comunitari relativi alla politica di coesione di rispettiva pertinenza e decorrenti dall'anno 2000, affinché sia ripartita, non oltre il 31 marzo 2004, la riserva di premialità nell'ambito di ciascuno Stato membro. Le assegnazioni delle quote della predetta riserva e gli eventuali disimpegni automatici (*ex art. 31, reg. 1260/99*), in maturazione annualmente a partire dal corrente anno, costituiranno la base finanziaria per la revisione, nel corso dell'anno 2004, dei predetti programmi.

Il bilancio di attuazione nel quadriennio 2000-2003 dei programmi della coesione del ciclo di programmazione 2000-2006, risultante sia dalla valutazione intermedia degli stessi, sia dal riscontro degli eventuali disimpegni automatici e dalla distribuzione della riserva di efficacia e di efficienza, concorrerà così nel dettare le specifiche della riforma dei regolamenti dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, da effettuarsi in prima stesura a cura della Commissione (presumibilmente nella prima metà del 2004).

## 2. *Le condizioni di contesto*

Con Agenda 2000 la Commissione europea presentò nel 1997 agli Stati membri la propria proposta di indirizzi di bilancio e di programmazione dell'Unione per il periodo 2000-2006, approvati in via definitiva dal Consiglio europeo tenutosi a Berlino il 24-25 marzo 1999. In analogia, gli indirizzi di bilancio e di programmazione per il periodo 2007-2013 dovrebbero essere presentati in una nuova "Agenda" nel secondo semestre del 2004, presumibilmente, dalla nuova Commissione costituita dopo le elezioni del Parlamento europeo. Il biennio 2002-2003 costituisce quindi la fase di pre-negoziato rispetto alla presentazione di detta nuova Agenda e alla redazione, nel biennio 2004-2005, delle proposte dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali,

nonché al negoziato formale con gli Stati membri ed alla relativa adozione da parte degli organi dell'UE, in modo che le forme di intervento per l'attuazione della nuova politica di coesione per il periodo 2007-2013 possano essere, tempestivamente, preparate dalle autorità degli Stati membri e delle Regioni nel corso del 2006. L'elaborazione delle linee direttrici della nuova politica di coesione e, soprattutto, la fissazione del peso che la medesima avrà nel quadro delle politiche di bilancio dell'UE, dipenderanno, preliminarmente, dalle scelte che verranno fissate nell'ambito del nuovo trattato dell'Unione il cui testo si presume possa essere approvato dalla apposita Conferenza intergovernativa entro la fine del 2003, o, al più tardi, entro il semestre successivo. Sarà infatti determinante il livello gerarchico che, fra le finalità della nuova Europa, verrà assegnato in tale contesto istituzionale alla missione di correggere i divari economici e sociali, consolidando e rafforzando i principi sopra richiamati, in una visione più equilibrata fra le due nozioni di "Europa, grande mercato" e "Europa solidale". In parallelo con il processo sopra richiamato, il Consiglio europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002 ha sancito la decorrenza dal 1° maggio 2004, secondo il calendario fissato da Agenda 2000, delle adesioni di 10 nuovi Stati membri, portando così i membri dell'Unione da 15 a 25. I relativi oneri finanziari hanno comportato sul bilancio dell'UE un aggravio minore rispetto ai timori della vigilia in quanto contenuti, relativamente al controverso capitolo dell'agricoltura, nella previsione di tassi gradualmente degli aiuti diretti agli agricoltori di detti Stati al momento dell'adesione, per arrivare al 100% del trattamento previsto per gli agricoltori degli attuali Stati membri solo nel 2013. Specificamente, sono stati concordati "stanziamenti di impegni massimi" nei settori agricoltura, azioni strutturali, politiche interne, amministrazione, e, inoltre, uno strumento forfetario speciale per i flussi di tesoreria per l'esercizio 2004 e una compensazione finanziaria temporanea per gli esercizi 2004-2006, per un totale di 40.744 milioni di Euro, di cui 9.791 riservati all'agricoltura (5.110 per lo sviluppo rurale) e 21.847 alle azioni strutturali.

Tale conclusione finanziaria del negoziato dell'allargamento, favorevole nel medio periodo alle più forti agricolture degli attuali Stati membri, consente una tempestiva trattativa per la revisione intermedia della politica agricola comune (PAC) che, se pur relativa al periodo 2003-2006, contiene elementi anticipatori della nuova PAC per il periodo 2007-2013. È presumibile, per altro, che il negoziato, entro il 2005, per l'adesione all'Unione della Romania e della Bulgaria nel 2007 influirà sulla conclusiva definizione di quest'ultima.

La Commissione, inoltre, ha presentato una proposta (comunicazione iniziale in data 28 maggio 2002) sulla riforma della politica comunitaria della pesca (PCP) recante: *a*) un pacchetto di proposte comprendente tre regolamenti del Consiglio, ivi inclusa quella di modifica del reg. (CE) del Consiglio 2792/99 sulle modalità e condizioni delle azioni strutturali della Comunità nel settore della pesca; *b*) tredici piani d'azione e documenti di indirizzo; *c*) la previsione che gli aspetti relativi alla politica comune della pesca riformata siano riesaminati nel 2008.

### 3. *Il quadro finanziario*

Atteso che le risorse destinate alla PAC e alla politica di coesione ammontano, nel settennio 2000-2006, complessivamente al 72,67% del bilancio comunitario, pari a 702.780 milioni di Euro, con una prevalenza di risorse per la PAC (al netto del FEOGA Orientamento) rispetto a quelle per la politica di coesione (tab. 1 e tab. 2), non vi è dubbio che le relative partite dovranno trovare, presumibilmente a partire dal secondo semestre del 2003, momenti di verifica di reciproca compatibilità delle rispettive proiezioni finanziarie per il periodo 2007-2013 nell'ambito di una prima previsione del bilancio comunitario relativa a detto periodo. Difatti, nella probabile sostanziale costanza delle finanze comunitarie, sarà possibile incrementare le risorse per la politica di coesione solo riducendo l'incidenza sul bilancio comunitario del FEOGA Garanzia e, nell'ambito di questo, del primo pilastro (sostegno al mercato).

TAB. 1 – Stanziamenti per impegni della UE a 21 Stati membri, periodo 2000-2006 (milioni di euro – prezzi 1999)

PILASTRI BILANCIO UE	Stanziamenti	%
Agricoltura <sup>(1)</sup> - Spese PAC (escluso sviluppo rurale)	267.370,00	38,04
Agricoltura <sup>(2)</sup> - Sviluppo rurale e misure d'accompagnamento <sup>(3)</sup>	30.370,00	4,32
Azioni Strutturali - Fondi strutturali (compreso FEOGA O.) e Fondo di Coesione	213.010,00	30,31
Politiche Interne	42.350,00	6,03
Politiche Esterne	32.060,00	4,56
Amministrazione e Riserve	37.710,00	5,37
Preadesione e Allargamento <sup>(4)</sup>	79.910,00	11,37
<b>Totale Stanziamenti</b>	<b>702.780,00</b>	<b>100,00</b>

TAB. 2 – Stanziamenti per impegni della UE a 21 Stati membri. Scenario 2007-2013 (milioni di Euro – prezzi 1999)

PILASTRI BILANCIO UE	Stanziamenti	%	%
Agricoltura <sup>(1)</sup> - Spese PAC (escluso sviluppo rurale)	223.315,00	31,77 <sup>(5)</sup>	31,77
Agricoltura <sup>(2)</sup> - Sviluppo rurale e misure d'accompagnamento <sup>(3)</sup>	74.435,00	10,59 <sup>(5)</sup>	12,84
Azioni Strutturali - Fondi strutturali (compreso FEOGA O.) e Fondo di Coesione			36,06
Politiche Interne			6,03
Politiche Esterne			4,56
Amministrazione e Riserve			5,37
Preadesione e Allargamento <sup>(4)</sup>			3,37
<b>Totale Stanziamenti</b>	<b>702.911,55</b>		<b>100,00</b>

(1) Circa il 20% dello stanziamento è destinato al finanziamento di spese per interventi di mercato, di aiuti all'*export*, e di restituzioni all'importazione.

(2) Lo stanziamento di 30.370,00 € è pari al 10,20% del totale degli stanziamenti dei due pilastri per l'agricoltura.

(3) Misure d'accompagnamento: agroalimentare, rimboschimento, prepensionamento, indennità compensativa.

(4) La quota dell'11,37%, corrispondente all'ammontare delle risorse per la preadesione e per l'allargamento, è suddivisibile nel 3,37% circa per destinazioni agricole e nell'8,00% per altre destinazioni affini a quelle delle Azioni strutturali.

(5) Ipotesi dimostrativa del proporzionamento degli stanziamenti fra i due pilastri agricoli, in costanza dell'ammontare complessivo degli stessi, a seguito dell'innalzamento dell'incidenza del secondo pilastro dal 10,20% al 25%, quale obiettivo da raggiungere gradualmente nel periodo 2004-2006.

(6) Ipotesi dimostrativa di scenario UE a 25 Stati membri di "credibilità" minima per la tenuta della Politica di coesione, comportante il solo assorbimento, *pro quota*, nei pilastri Agricoltura – Sviluppo rurale e Azioni strutturali dei due terzi delle risorse destinate in Agenda 2000 alla preadesione e all'allargamento, con riserva del restante terzo alla preadesione di altri due Stati membri (UE a 27); questa ipotesi non comporterebbe trasferimento di quote di stanziamento dai due pilastri agricoli al pilastro Azioni strutturali, bensì la conferma di un modesto riequilibrio fra i due pilastri agricoli.

Il nodo preliminare di detta prima previsione di scenario riguarderà l'ammontare delle risorse che gli Stati membri, e in particolare i maggiori sovventori netti, saranno disponibili a conferire per il finanziamento delle entrate dell'Unione nel periodo considerato. È presumibile che al riguardo si contrapporranno due linee di cui una tesa al contenimento dei contributi degli Stati membri, in coerenza con la linea di rigore finanziario richiesta ai rispettivi bilanci statali dal "Patto di stabilità e di crescita" (varato nel vertice di Amsterdam del 1997), e una di carattere espansivo del bilancio comunitario comportante viceversa maggiori esborsi da parte soprattutto degli Stati membri sovventori netti, fra i quali la Germania e (in misura minore) l'Italia.

Nella presente fase di pre-negoziato sul futuro della politica di coesione, tuttavia tali due impostazioni di bilancio non sono state ancora esplicitate, né sembra essere stata ancora risolta in modo convincente l'apparente contraddizione insita nella qualificazione di detto Patto (abbinamento di stabilità e crescita), nell'attuale situazione di rallentamento economico e a fronte, nel panorama europeo, di diffusi disegni di riduzione delle imposte, anche se attenuata dalle decisioni appresso specificate.

Come è noto, la Germania, la Francia e il Portogallo e l'Italia presentano difficoltà a ridurre, rispettivamente, le prime, il disavanzo dei rispettivi bilanci, e, l'Italia, l'incidenza del debito pubblico sul PIL. Tale situazione desta preoccupazione anche se il Consiglio europeo di Siviglia (giugno 2002), tramite l'adozione dei Grandi Orientamenti di politica economica (GOPE), e il Consiglio di Bruxelles dei ministri economici (novembre 2002) hanno introdotto nuove regole interpretative del patto di stabilità comportanti lo spostamento dal 2004 al 2006 dell'obiettivo per gli Stati membri di avvicinarsi al pareggio di bilancio a condizione che, oltre al rispetto del comune obbligo di contenere il disavanzo al di sotto del 3% del PIL, i paesi con elevati *deficit* strutturali si impegnino ad un aggiustamento annuo dello 0,5% per avvicinarsi al pareggio. La correzione dovrebbe essere più forte in fase di crescita favorevole e, soprattutto, per i paesi con elevati disavanzo o debito; circa quest'ultimo, è con-

fermato l'obbligo, fissato nel trattato, di portarlo "ad un ritmo soddisfacente" verso il 60% del PIL.

#### 4. *Revisione intermedia della PAC*

Nel 1999, quando venne trattata la riforma della PAC, relativa al periodo di bilancio comunitario 2000-2006, nella Conferenza intergovernativa di Berlino, si convenne di rinviare le questioni irrisolte ad una tappa successiva, appunto alla riforma di medio periodo, cioè dal 2003 al 2006, da definire entro la fine dell'anno 2002, in concomitanza e in connessione con le decisioni da assumere circa le modalità e le condizioni per l'effettuazione dell'allargamento.

La connessione fra detta riforma della PAC e l'allargamento era ed è dovuta alla necessità di dover condividere le risorse della PAC predeterminate fino al 2006 con i nuovi 10 paesi, tutti, chi più e chi meno, fortemente agricoli rispetto agli indicatori dei 15, a fronte di un bilancio della UE assolutamente rigido.

È pur vero che le previsioni di Agenda 2000 comportavano una riserva di risorse per i paesi dell'allargamento in conto PAC, ma si trattava (e si tratta) di quantità nettamente insufficienti ad assicurare un livello di aiuti diretti agli agricoltori dei paesi dell'allargamento comparabile a quello assicurato, allo stesso titolo, agli agricoltori dei 15 attuali paesi membri, implicante così una disparità di trattamento fra gli agricoltori dei paesi dell'allargamento (ove l'agricoltura incide sul PIL più che nei 15) e gli agricoltori degli attuali Stati membri, da sanare nel corso del nuovo periodo di programmazione 2007-2013.

A prescindere dai sopra citati effetti dell'allargamento, era rimasta pendente la duplice questione strutturale della riduzione dell'incidenza delle risorse assegnate alla PAC nel bilancio della UE nel 1° e nel 2° pilastro di quest'ultimo (oltre il 42% nell'attuale ciclo) e del riequilibrio delle risorse assegnate a ciascuno di detti due pilastri, essendo assolutamente preponderanti quelle assegnate al primo pilastro. Rilevasi che procedere nella direzione della riduzione del *budget* complessivo della PAC (1° e

2° pilastro) e, soprattutto, trasferire risorse dal 1° al 2° pilastro, ciò che si può evidentemente fare in costanza delle risorse assegnate all'intera PAC, ridurrebbe il contenuto assistenziale della politica agricola comunitaria, che in realtà si concentra soprattutto in alcuni paesi membri (quale la Francia) e a favore di alcune ristrette cerchie di grandi operatori.

(Il primo pilastro riguarda gli aiuti diretti agli agricoltori tramite le cosiddette OCM, Organizzazioni comuni di mercato, concernenti alcune produzioni continentali quali cereali, latte, carne, e altre mediterranee quali vino, olio, grano duro, riso, e gli aiuti all'esportazione di derrate agricole; detti aiuti non passano attraverso i canali delle Regioni, bensì vedono coinvolte al livello nazionale le associazioni dei produttori. Il 2° pilastro riguarda tutti gli interventi riconducibili al cosiddetto sviluppo rurale gestiti tramite programmi a scala regionale, POR e piani di sviluppo rurale nelle Regioni dell'obiettivo 1 e piani di sviluppo rurale nelle Regioni non obiettivo 1).

È palese la contraddizione interna alle politiche UE: da una parte, si perseguono severamente le infrazioni alla concorrenza nei settori industriali e dei servizi e persino in quello degli aiuti all'occupazione; dall'altra, si alimentano, tramite la PAC, posizioni di rendita nel mondo agricolo, a volte di rendita di oligopolio, e, contraddizione nella contraddizione, si impedisce il ricorso al *de minimis* nell'ambito degli aiuti diretti agli agricoltori (cioè alla concessione di piccoli aiuti ai piccoli agricoltori senza l'obbligo di notifica).

La Commissione ha presentato il 10 luglio 2002 una proposta della predetta revisione intermedia della PAC intesa a conciliare i sopra richiamati aspetti (riequilibrio fra 1° e 2° pilastro, progressivo allineamento nel corso del periodo 2007-2013 degli aiuti diretti agli agricoltori dei paesi dell'allargamento a quelli praticati agli agricoltori dei 15 Stati membri) introducendo, fra gli altri, gli istituti del cofinanziamento e del disaccoppiamento.

Il cofinanziamento da parte degli Stati membri, introdotto per la prima volta nel campo degli aiuti diretti delle OCM, verrebbe così a compensare la riduzione di risorse trasferite dal 1° al 2° pilastro, garantendo in questo modo agli agricoltori dei 15 Stati

membri fino a tutto il 2006 il mantenimento dello stesso livello di aiuti; va da sé che questa soluzione comporterebbe rispetto alla situazione attuale un maggior onere a carico dei bilanci degli Stati membri.

Il cosiddetto disaccoppiamento, consistente nel subordinare la concessione del contributo non alle quantità ed ai prezzi della produzione assistita bensì alle caratteristiche della conduzione aziendale delle relative imprese (quale il rispetto di parametri ambientali, etc.), dovrebbe motivare positivamente il mantenimento di elevati livelli di spesa comunitaria a favore del settore agricolo per i prossimi anni e, ad un tempo, non incidere sul meccanismo di formazione dei prezzi. Inoltre un sistema di aiuti disaccoppiati è compatibile con le attuali regole del WTO.

Tuttavia il recente accordo politico fra il Presidente della Repubblica francese e il Presidente del Governo tedesco ha indotto il Consiglio dei ministri dell'agricoltura a rivedere detta proposta della Commissione soprattutto riducendo il costo dell'allargamento a beneficio delle più forti agricolture degli Stati membri, a seguito dello spostamento dell'allineamento dei trattamenti a favore degli agricoltori dei nuovi Stati membri solo nel 2013 in dissenso con alcuni Stati candidati. Questi ultimi lamentano, non a torto, di venirsi a trovare per diversi anni in una situazione di disparità di trattamento dovuta al danno di dover competere, persino nei mercati domestici, con le derrate provenienti dai paesi dei 15 assistite da un livello di aiuti ben superiore a quello assicurato alle proprie produzioni e superiore allo stesso differenziale salariale.

Paradossalmente, ma non tanto, le organizzazioni dei coltivatori della Polonia (alle quali, oggi, comunque fa difetto il potere negoziale al tavolo europeo), preferirebbero piuttosto che nella UE a 25 si andasse rapidamente ad una radicale eliminazione degli aiuti diretti e del regime delle quote, con storno di risorse a beneficio dello sviluppo rurale (cioè del 2° pilastro).

La partita decisiva di questa vicenda, vertente soprattutto su come e in quanto tempo garantire il predetto allineamento, è stata risolta, per il medio periodo, in termini favorevoli soprattutto per le più forti agricolture degli attuali Stati membri nel

Consiglio europeo svoltosi a Copenaghen il 12 e 13 dicembre 2002.

*5. Il dibattito fra gli Stati membri e con la Commissione sulla nuova politica di coesione comunitaria*

Il dibattito fra gli Stati membri sugli indirizzi della nuova politica di coesione comunitaria, e fra questi e la Commissione (ma anche quello, sotteso, fra le pertinenti Direzioni generali della Commissione medesima) si è sviluppato sin dalla fine dell'anno 2001 nella cellula intergovernativa di prospettiva insediata presso la DG Regio, di fatto anche nel Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni di cui all'art. 48 del reg. (CE) del Consiglio 1260/99, e nel corso dei seminari programmati all'uopo dalla DG Regio presso la sede della Commissione a Bruxelles, dei quali il primo dedicato al tema "Le priorità dell'Unione europea per le Regioni - definire il valore aggiunto comunitario" si è tenuto i giorni 27-28 maggio, articolato nelle seguenti tre sessioni: "Le Regioni in ritardo di sviluppo", "La riconversione delle Regioni" e "L'integrazione europea delle Regioni".

Altri seminari hanno riguardato, il 30 settembre, la "coesione sociale ed economica in una Unione allargata: valore aggiunto comunitario nelle politiche sociali e dell'occupazione", e il 17-18 ottobre, le politiche per la montagna. Un quarto, a completamento della serie, è previsto per il 3-4 marzo sul tema "La gestione futura dei fondi strutturali: quale suddivisione di responsabilità?" che costituisce, insieme alla questione finanziaria, il nodo del confronto fra la Commissione e gli Stati membri, del quale la semplificazione delle procedure gestionali e dei controlli è il corollario.

Relativamente al merito del confronto è emerso, all'inizio del 2002, un contrasto fra una posizione (tedesca e di altri sovventori netti) mirante alla cosiddetta "rinazionalizzazione" delle risorse riservate alle politiche regionali (FESR) di coesione comunitaria, secondo la quale ad esempio la Germania ridurrebbe il proprio concorso al bilancio della UE di un ammontare pari alle ri-

sorse dalla medesima riscosse (in un anno convenzionale) per interventi afferenti alla politica regionale di coesione, e la linea della conferma della "europeizzazione" delle politiche di sviluppo regionale lanciata nel 1989 con l'attuazione della riforma dei fondi strutturali per cicli pluriennali di programmazione.

Secondo l'impostazione della "rinazionalizzazione", la politica regionale di coesione comunitaria dovrebbe essere rivolta unicamente ai percettori netti (paesi dell'allargamento e attuali paesi del fondo di coesione), in nome del principio della sussidiarietà (e della solidarietà), per cui, nella fattispecie, l'Unione dovrebbe intervenire solo a favore degli Stati membri che non fossero in grado di risolvere con le proprie forze le rispettive problematiche di arretratezza.

L'altra posizione, sostenuta dalla Commissione, dalla delegazione italiana e dai paesi beneficiari netti, tende alla sostanziale conferma del sistema vigente, se pur depurato dalla eccessiva attuale pervasività della Commissione, sulla base dell'assunto dichiarato che il ristorno di risorse comunitarie per le politiche regionali di coesione comunitaria arrecherebbe un valore aggiunto derivante dall'adozione di procedure e metodi di *governance* virtuosi ai fini dello sviluppo regionale e locale, nel presupposto (sottinteso, n.d.a.) di un quadro di politiche espansive del bilancio dell'Unione e/o di trasferimenti di quote dal primo pilastro.

A proposito di un'impostazione nazionale che tenga conto dei diversi domini, è notevole come l'atteggiamento "tedesco" rispetto alle politiche regionali di coesione appaia coerente con il piano in cinque punti presentato nell'estate del 2002 dal Governo tedesco alla Commissione europea per rendere più competitive le aree di eccellenza della "vecchia economia" nella UE e, segnatamente, in Germania. Tale piano, basato sull'idea che la modernizzazione economica lanciata nel Consiglio europeo di Lisbona non possa prescindere da una politica industriale idonea a consentire alle imprese europee di affermarsi su scala mondiale nel lungo termine, postula una riforma in funzione di detti fini dei regolamenti comunitari concernenti il mercato interno e la concorrenza, piuttosto che l'adozione di politiche di sovven-

zioni onerose per il bilancio comunitario e, quindi, per gli Stati membri sovventori netti.

Se il 2002 è stato l'anno del confronto fra dette due posizioni, all'inizio del 2003 sembrano essere maturate le condizioni per una composizione delle stesse in base ad una nuova posizione tedesca conseguente sia alla recente "apertura" della Commissione sulla semplificazione (cfr. apposito capitolo), sia, soprattutto, ad una valutazione aggiornata degli interessi tedeschi risultanti dalle ultime stime secondo cui la maggior parte dei Lander tedeschi orientali presenterebbe un PIL *pro capite* inferiore al 75% della media comunitaria anche nell'Europa a venticinque.

La nuova posizione del Governo federale, sottoposta nel dicembre 2002 al negoziato con i Lander, accoglierebbe il mantenimento delle politiche strutturali per il periodo 2007-2013 nell'intero territorio della UE a condizione che il relativo onere fosse inferiore alla soglia dello 0,45%, ritenuta invece indispensabile dal commissario Barnier (vedi paragrafo 6), nel quadro di un finanziamento del bilancio comunitario inferiore alla soglia massima attuale (1,27% del PIL della UE). Stante l'assoluta priorità per le Regioni obiettivo 1, ne conseguirebbe una drastica riduzione dei programmi degli obiettivi 2 e 3 affinché il relativo ammontare non superi il 5-10% dei finanziamenti riservati alle politiche strutturali (a fronte del 23,8% nel periodo 2000-2006).

Le posizioni sopra richiamate e gli esiti dei seminari citati avranno una prima composizione nel Consiglio informale che la Presidenza greca ha reso noto di voler organizzare nel corso del primo semestre del 2003 per proseguire e approfondire al livello ministeriale il dibattito sulla futura politica di coesione comunitaria.

#### **6. *Proposta della DG Regio sulla riforma della politica regionale di coesione***

Il commissario Michel Barnier, nel formulare, in occasione del citato seminario del 27 e 28 maggio 2002, l'auspicio che il terzo rapporto sulla coesione, recante gli orientamenti della nuo-

va politica di coesione, possa essere adottato dalla Commissione entro la fine dell'anno 2003, ha indicato nelle seguenti proposizioni i punti intorno ai quali verterà la proposta della Commissione sulla nuova politica di coesione. Rilevasi per altro che quest'ultimo tema costituisce, insieme alla questione finanziaria, il nocciolo del confronto fra la Commissione e gli Stati membri.

I. Conferma della "europeizzazione" della politica regionale di coesione nei paesi dell'Unione senza distinzione fra paesi membri sovventori netti e quelli percettori netti, ma con l'introduzione della graduazione del controllo della Commissione sull'utilizzo delle risorse comunitarie in proporzione al livello delle risorse assegnate (criterio della proporzionalità), accompagnata da una suddivisione fra la Commissione e gli Stati membri della responsabilità contabile nella gestione delle medesime rispetto al Parlamento e alla Corte dei conti europei.

Ciò significa che le procedure di controllo comunitarie potranno essere massime (cioè ai livelli attuali) nei paesi dell'allargamento, medie nelle Regioni ob. 1 e minime nelle zone interessate dalla riconversione e, di contro, inversamente graduate le responsabilità contabili dei rispettivi Stati membri (o Regioni). Questa materia, la cui pesantezza nei programmi della presente fase è una delle cause della citata richiesta di rinazionalizzazione, è stata affidata ad un apposito gruppo di lavoro costituito dalla DG Regio con il mandato di esaminare le semplificazioni e le graduazioni possibili "prima e dopo il 2006".

II. Conferma della estensione della politica regionale di coesione anche al di fuori delle Regioni in ritardo, sia per il sostegno ai processi di riconversione che per la promozione dell'integrazione europea delle Regioni, con l'indicazione del seguente pacchetto (menù) di "priorità comunitarie territoriali e tematiche" a cui dovranno attenersi i relativi programmi.

Circa il profilo territoriale, trattasi delle cinque priorità territoriali identificate nel secondo rapporto sulla coesione: i quartieri urbani; le zone in ristrutturazione industriale; le zone rurali; le zone con svantaggi naturali duraturi; la cooperazione fra Regioni.

Per quanto concerne il profilo tematico, sono indicati, quali

fattori di competitività dotati di carattere propulsivo per il futuro: la nuova economia e la società della conoscenza, lo sviluppo durevole e le reti, e le priorità in materia di occupazione e politica sociale identificate nel predetto secondo rapporto (formazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità, inserimento sociale, e pari opportunità).

Rilevasi che l'inserimento del tema della "cooperazione fra Regioni", trattato sino ad oggi con l'iniziativa comunitaria INTERREG III, nel novero delle sopra citate priorità comunitarie territoriali potrebbe comportare il trasferimento delle relative azioni nei programmi *mainstream* sia delle Regioni arretrate, sia delle Regioni non obiettivo 1.

Il fatto che anche i temi dei "quartieri urbani" e delle "zone rurali", trattati sino ad oggi dalle iniziative comunitarie, rispettivamente, URBAN e LEADER, siano stati inseriti fra le stesse priorità denota l'orientamento della eliminazione della forma stessa di intervento costituita dall'iniziativa comunitaria (certamente di URBAN e probabilmente di INTERREG), così portando alle estreme conseguenze la riduzione delle stesse avviata con il reg. 1260/99.

III. L'assegnazione delle risorse comunitarie agli Stati membri, da effettuarsi, come per il passato, necessariamente sulla base di criteri obiettivi (non ancora specificati, n.d.a.), costituirà la base finanziaria per la successiva ripartizione nazionale da determinarsi a cura dello Stato membro secondo criteri "obiettivi" (non è chiaro tuttavia se la relativa scelta venga riconosciuta nella piena discrezionalità dello Stato membro, in tal caso si tratterebbe di un'innovazione rispetto al passato, n.d.a.).

È indicato, comunque, che detta ripartizione nazionale dovrà essere idonea ad assicurare, nei programmi regionali, un'appropriata concentrazione di risorse sia per le priorità territoriali, con rinvio al modello di URBAN II comportante l'adozione dei parametri della popolazione coperta e dell'intensità di aiuto per abitante, sia per le priorità tematiche circa le quali viene indicato il criterio della massa critica occorrente per il raggiungimento dell'obiettivo indicato.

Non è chiaro, allo stato, se la predetta ripartizione nazionale

fra le Regioni, da effettuarsi con i meccanismi di codecisione previsti dall'ordinamento di ciascuno Stato membro (ad es., in Italia, tramite la Conferenza Stato-Regioni) comporterà un'assegnazione indistinta di risorse, se pur accompagnate da indirizzi di massima discendenti da dette "priorità comunitarie territoriali o tematiche"(PCTT), ciò che sarebbe un'effettiva innovazione, e con vincoli di destinazione per fondo nel caso di programmi plurifondo (la cui eventuale reintroduzione costituirebbe un fatto positivo), oppure un'assegnazione di risorse distinta per PCTT, in particolare per le priorità in materia di occupazione e di politica sociale.

IV. Riconoscimento allo Stato membro della responsabilità, circa le priorità territoriali, nella eventuale identificazione delle zone eleggibili, in partenariato con le autorità regionali e locali. Non è da escludere (n.d.a.) il superamento dello stesso obbligo di individuazione di zone eleggibili.

V. La pianificazione e la gestione dei programmi dovrà essere decentrata, dunque a titolarità regionale, con il coinvolgimento degli altri attori regionali e di quelli locali interessati (partenariato sociale ed istituzionale). Rilevasi in particolare il richiamo al coinvolgimento degli enti locali sia nella identificazione delle zone eleggibili, sia nelle fasi redazionali e gestionali dei programmi (non a caso viene indicata l'esperienza di URBAN II).

I programmi regionali dovrebbero inoltre costituire l'oggetto di contratti tripartiti fra la Commissione, lo Stato e la Regione (una soluzione del genere fu già adottata per i PIM negli anni '80).

VI. È posta, infine, la necessità di confermare un apposito stanziamento per le sperimentazioni affidate, come per il passato, alle azioni comunitarie innovatrici (in valori presumibilmente superiori a quelli attuali, sia in percentuale che in assoluto, soprattutto se verranno eliminate le iniziative comunitarie, n.d.a.), in quanto le stesse permetterebbero alla Commissione UE di mantenere un contatto diretto con le Regioni.

VII. Relativamente alle risorse che potranno essere destinate nel bilancio comunitario nel periodo 2007-2013 per la politica di

coesione, il commissario Barnier ha assunto l'impegno di proporre alla Commissione la soglia dello 0,45% del PIL della UE a 25 Stati membri in quanto di "credibilità" minima per sopperire ai fabbisogni sia dei nuovi Stati membri, sia delle Regioni oggi assistite dal fondo di coesione, sia di buona parte delle attuali Regioni ob. 1, sia delle attuali Regioni obiettivo 2 e di quelle in uscita dall'ob.1. Tale ammontare corrisponderebbe alla somma delle risorse attuali derivanti dai fondi strutturali per gli attuali 15 Stati membri, dai fondi di preadesione e dalle risorse *ex* Agenda 2000 stanziare per le adesioni nell'arco temporale 2004-2006.

Pur non rilevandosi nella predetta relazione alcuna specifica indicazione sulle condizioni di accesso al futuro *status* di Regione ob. 1, si può tuttavia ipotizzare da indizi coerenti con il senso generale della medesima, che vi potranno essere almeno due tipologie di Regioni ob. 1: la prima costituita da quelle che, presumibilmente, al 31 dicembre 2003 registrino (per la media dei tre anni 2001-2003) un valore del proprio PIL *pro capite* inferiore al 75% di quello della UE a 25 Stati membri; la seconda costituita da quelle che registrino un valore del proprio PIL *pro capite* inferiore al 75% di quello della Unione degli attuali 15 Stati membri. Alle due categorie di Regioni verrebbero così assegnate dotazioni *pro capite* adeguatamente differenziate, in modo che alla seconda categoria possa corrispondere (comunque non oltre il 2013) un trattamento in qualche modo corrispondente alle attuali situazioni di *phasing out* dall'ob. 1.

#### 7. Cenni sulla nuova politica sociale di coesione comunitaria

Nel seminario svoltosi il 30 settembre 2002 sulla "Coesione sociale ed economica in una Unione allargata: valore aggiunto comunitario nelle politiche sociali e dell'occupazione" sono stati indicati, a fronte delle tre sfide dell'Unione attuale, dell'Unione allargata e delle nuove generazioni, i seguenti quattro obiettivi per la realizzazione di una società all'insegna del benessere e della coesione sociale: 1) più posti di lavoro e migliori; 2) diffu-

sione del commercio elettronico e delle nuove tecnologie (*target* del Consiglio europeo di Lisbona); 3) promozione dell'inclusione sociale; 4) pratica delle pari opportunità.

Al fine di conciliare la minore disponibilità *pro capite* delle risorse con i maggiori fabbisogni derivanti dall'allargamento occorre introdurre, in corrispondenza dello squilibrio esistente nell'Unione allargata fra risorse umane e distribuzione spaziale delle opportunità di lavoro, una manovra secondo priorità tematiche e territoriali tale da contemplare una sostanziale conferma nelle Regioni in ritardo dell'intera gamma delle azioni tipiche del FSE, con una particolare cura per quelle a sostegno dell'occupazione, e da privilegiare, viceversa, nelle altre Regioni azioni mirate a garantire l'adattabilità delle risorse umane. In queste ultime Regioni lo squilibrio, spesso sotto il profilo qualitativo, fra domanda e offerta di lavoro richiede soprattutto l'adozione di strategie appropriate rivolte a particolari gruppi (immigrati, lavoratori irregolari, precariato), e ad alcuni settori quali le nuove professioni, il *no profit* e le imprese innovative (*start up* e *spin off*).

In entrambi i casi, nelle Regioni in ritardo di sviluppo e nelle altre, dovrà essere perseguita una maggiore coerenza con gli altri fondi, in particolare con il FESR, non solo per raggiungere un'effettiva integrazione della filiera inclusione/occupazione/sviluppo, ma anche per stimolare presso le relative azioni comportamenti virtuosi circa le pari opportunità e la legalità. Dovranno inoltre essere coinvolti sistematicamente, nelle azioni formative e in quelle per l'occupazione, tradizionali o non, gli operatori privati, allo scopo di invertire la tendenza delle imprese a non investire sufficientemente nel capitale umano.

L'approccio olistico circa la strumentazione di intervento (un solo fondo unificato), per quanto non escluso *a priori* ed anzi da taluno ritenuto appropriato quando si debba operare nella dimensione urbana, è tuttavia considerato, ad un tempo, poco realistico e foriero di marginalizzazione nell'assegnazione delle risorse per le azioni di coesione sociale.

Sono state richieste infine flessibilità per i controlli e semplificazione della gestione, quest'ultima da affidare interamente

alle Regioni, per consentire di dedicare maggiori energie alla definizione della strategia di intervento.

Infine è confermata l'utilità di strumenti atti a favorire processi transnazionali di apprendimento e scambi di esperienze.

### **8. *La semplificazione della gestione delle politiche strutturali***

Nel Consiglio svoltosi a Bruxelles il 7 ottobre 2002 i ministri nazionali per la politica regionale hanno accolto positivamente le proposte presentate dai commissari Michel Barnier (politica regionale), Anna Diamantopoulou (occupazione e affari sociali) e Franz Fischler (agricoltura, sviluppo rurale e pesca) circa i nuovi provvedimenti per semplificare la gestione delle politiche strutturali relative al periodo 2000-2006, in quanto ritenute rispondenti alle richieste avanzate ripetutamente dai soggetti responsabili della gestione dei fondi strutturali, in ultimo, nel seminario indetto dalla DG Regio del 27 e 28 maggio 2002.

Nell'ambito del quadro normativo esistente sono state individuate le seguenti nove misure: modifica dei programmi; controlli; revisioni intermedie dei programmi; rapporti annuali; valutazione e relativi indicatori di risultato e d'impatto; assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza; incontro annuale delle amministrazioni; ruolo della Commissione nel Comitato di sorveglianza; dispositivo regolamentare relativo alla gestione finanziaria.

Per quanto le predette misure siano specificamente rivolte ai programmi in corso, e dunque siano definite nel rispetto dei regolamenti comunitari vigenti, non vi è dubbio che contengano elementi anticipatori della disciplina per i programmi del ciclo 2007-2013, in particolare per quanto concerne la sperimentazione del principio della flessibilità e, soprattutto, di quello della proporzionalità in base al quale è introdotto un approccio improntato all'intensità dei controlli previsti dai regolamenti comunitari in rapporto allo scopo delle disposizioni medesime e all'importanza dell'intervento; implicante cioè, in buona sostanza, meno oneri amministrativi per i programmi di minor peso fi-

nanziario.

L'efficacia di tali misure è tuttavia condizionata al recepimento delle stesse mediante appropriati provvedimenti ai livelli nazionale e regionale. Difatti nella parte introduttiva del documento di cui trattasi "si constata una certa riluttanza degli Stati membri ad utilizzare il margine di interpretazione della normativa per rispondere a specificità territoriali e istituzionali; ciò comporterebbe la definizione, a livello nazionale o regionale, di norme trasparenti per la buona esecuzione dei programmi opponibili ai diversi organismi di controllo".

Questa materia, comportante una rigorosa e tempestiva applicazione del regolamento (CE) della Commissione 438/2001 concernente i sistemi di gestione e di controllo, si rivela pertanto propedeutica alla trattazione del tema della suddivisione delle responsabilità fra Commissione, Stati membri e Regioni oggetto del seminario del 3-4 marzo 2003.

## 9. *Questioni aperte*

I lavori sia delle sessioni plenarie che di quelle tematiche del seminario del 27 e 28 maggio 2002 sul valore aggiunto della politica regionale di coesione comunitaria hanno generato numerose prese di posizioni sulle questioni non toccate dalla relazione Barnier e richieste di approfondimenti sugli aspetti ritenuti carenti, le une e le altre raccolte nelle relazioni conclusive dei referenti dei gruppi di lavoro e, per sommi capi, esposte di seguito.

A) Sarebbe opportuno riunire i fondi strutturali in un unico fondo deputato al sostegno della politica di coesione (ipotesi massima), e, in subordine, estendere all'intero territorio della UE, mediante appropriata revisione del reg. 1260/99, l'attuale quadro normativo in vigore per le sole Regioni ob. 1 affinché tutte le risorse comunitarie a sostegno di interventi strutturali confluiscono in un unico programma operativo su base e a titolarità regionali.

Questa seconda soluzione, comportante nelle Regioni obiettivo 2 il trasferimento al FEOGA Orientamento delle risorse oggi

affidate alla gestione del fondo di garanzia per il finanziamento dei piani regionali di sviluppo rurale, consentirebbe un riequilibrio di risorse comunitarie a favore del FEOGA Orientamento e, quindi, dei fondi strutturali.

B) Essendosi rilevato che le debolezze strutturali di una Regione possono essere agricole, o industriali o afferenti a settori del terziario, e che per lo sviluppo delle stesse zone rurali occorre recuperare l'integrazione fra le città e i distretti rurali, è ritenuto opportuno l'inserimento dello sviluppo rurale nell'ambito delle politiche strutturali, in analogia a quello dello sviluppo locale di cui il primo è una specificazione.

C) Analogamente, l'inserimento fra le sopra richiamate priorità comunitarie tematiche di quelle concernenti l'occupazione e la politica sociale di pertinenza del FSE pone la questione di come i relativi interventi debbano/possano integrarsi nell'ambito di una programmazione per lo sviluppo e la coesione a scala regionale, dunque, dell'inserimento dei relativi interventi in un unico POR plurifondo anche nelle Regioni non in ritardo (in luogo dell'attuale distinzione fra i DOCUP obiettivo 2 e i POR obiettivo 3).

D) È stata posta l'esigenza del superamento nelle Regioni non ob. 1 delle rigidità insiste nel vincolo di destinazione dei flussi per materie e per zone verso l'allestimento, anche in queste Regioni, di programmi regionali plurisettoriali che facciano leva soprattutto su azioni di contesto, pur nel rispetto delle suddette priorità comunitarie, la cui funzione dovrebbe, per altro, essere indicativa.

E) È stato ravvisato che, al di là del menù delle priorità, occorra piuttosto una più forte direzione strategica della Commissione UE finalizzata sia all'organizzazione del concorso delle grandi politiche di settore dell'Unione nei vari domini (ambiente, energia, ricerca, trasporti, immigrazione,...) alla politica di coesione, sia ad assicurare specifici spazi per la partecipazione delle Regioni all'attuazione o alla promozione di dette politiche o di taluni filoni delle medesime. (In effetti la realizzazione di detto approccio costituirebbe un ulteriore valore aggiunto comunitario rispetto a quello in oggetto).

F) In particolare, è stata richiamata l'esigenza di un coordinamento fra i programmi (ad es., PHARE, MEDA etc.) messi in campo dall'Unione per le politiche di cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi e le analoghe iniziative di cooperazione transnazionali sostenute dai fondi strutturali (ad es., INTERREG).

G) Relativamente agli aiuti a finalità regionale alle imprese, è stato osservato che per evitare che l'allargamento si traduca in concorrenza sleale all'interno dell'Unione debbano essere favoriti, nei nuovi Stati membri, interventi sugli elementi di contesto (sostenibilità ambientale, sicurezza dei prodotti, sicurezza dei luoghi di lavoro, infrastrutture di collegamento, sviluppo locale) piuttosto che aiuti agli investimenti delle imprese che pertanto dovrebbero essere contenuti al massimo. Detta linea comporta, coerentemente, una loro sostanziale abolizione negli attuali Stati membri, fatta eccezione per casi particolari e comunque con ridottissimi tassi, preferendovi il ricorso a prestiti e a strumenti di ingegneria finanziaria e innovativa.

H) Alcuni partecipanti al seminario hanno, infine, proposto di convertire la destinazione della riserva per la premialità a disposizione per ciascuno Stato membro, introdotta con il reg. 1260/99, ad accantonamento per fabbisogni imprevisti o sopravvenuti.

Con riguardo alla radice del problema, sembrerebbe preferibile che, in luogo del meccanismo disimpegno/premialità, di dubbia coerenza con il concetto stesso di coesione, la Commissione concordasse con gli Stati membri e con le Regioni, nell'ambito dei proponendi contratti tripartiti, clausole per l'attivazione, in casi di *défaillance* nella realizzazione dei programmi o di parti di essi, di meccanismi di surroga e/o di commissariamenti *ad acta* e, comunque, curasse la predisposizione di pacchetti applicativi per l'installazione di procedure, di modelli organizzativi e di schemi di bandi.

In tale ottica sembrerebbe opportuno rivalutare anche lo strumento delle sovvenzioni globali, se richiesto dalle Regioni interessate, implicante, esso sì, la previsione di penali a carico del soggetto gestore in caso di mancato rispetto dei tempi e delle condizioni attuative del programma o di spezzoni dello stesso.

## 10. *La posizione italiana*

Posto il carattere negoziale, per passaggi successivi, della materia in oggetto, la posizione italiana è stata illustrata dai referenti della delegazione italiana, composta da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e da rappresentanti delle Regioni, nel citato seminario di Bruxelles del 27 e 28 maggio 2002, sulla base del documento "riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013 : verso una seconda memoria italiana", recante la data di maggio 2002, concordato nel corso del quarto incontro di partenariato fra le amministrazioni centrali, le Regioni, le rappresentanze degli enti locali e delle parti economiche e sociali promosso dal Ministero dell'economia, dipartimento politiche di sviluppo (DPS) e dal Ministero degli esteri - direzione generale integrazione europea (DGIE).

Un secondo documento è costituito dal progetto di parere "coesione, rapporto intermedio" del Comitato delle Regioni, predisposto dal relatore italiano, approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province a statuto speciale, previa verifica di coerenza con il documento sopra richiamato, recante fra l'altro l'invito alla Commissione, relativamente al tema generale della disciplina degli aiuti a finalità regionale, a valutare, al fine di prevenire ulteriori situazioni di squilibrio, l'opportunità di mantenimento nella UE a 15 delle attuali aree *ex art. 87.3 a) e c)* del trattato, e a favorire una semplificazione delle procedure di autorizzazione degli stessi.

Un terzo documento è costituito dalle "Prime riflessioni della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul futuro delle politiche di coesione e della politica regionale" approvato nella sessione comunitaria della medesima Conferenza svoltasi a Palermo il 31 ottobre 2002.

Caratteri peculiari di detto documento, rispetto a quello sopra richiamato "Verso una seconda memoria italiana", al quale si collega in premessa, sono: *a)* la sottolineatura della centralità

dell'area mediterranea e della preminenza delle grandi infrastrutture che riducano i divari in Europa, con particolare riferimento ai corridoi 5 e 8 e alle autostrade del mare; *b*) la presa in conto dei fattori che aggravano gli effetti negativi di qualunque tipo di isolamento (insularità, montagna, confine anche marittimo); *c*) l'auspicio della istituzione di un unico fondo per le politiche strutturali e, comunque, l'orientamento per un'effettiva integrazione anche nelle Regioni non obiettivo 1 degli strumenti di intervento su base e a titolarità regionale; *d*) la richiesta alla Commissione di una maggiore semplificazione delle procedure e della proporzionalità dei controlli in rapporto alle risorse assegnate e in base alle normative nazionali; *e*) la necessità che le politiche comunitarie settoriali siano integrate con le politiche strutturali con la possibilità che i programmi settoriali interessanti la mobilità, i trasporti, l'ambiente, l'energia, l'innovazione e la ricerca possano essere modulati e decisi territorialmente; *f*) la necessità di addivenire per il periodo 2007-2013 ad un maggior equilibrio tra le risorse destinate al sostegno dei mercati agricoli e quelle destinate alle azioni strutturali in funzione dello sviluppo rurale; *g*) la necessaria ponderazione del PIL *pro capite* con correttivi che tengano conto della dotazione infrastrutturale, della perifericità e, soprattutto, del tasso di occupazione; *h*) la raccomandazione che per le Regioni che usciranno dagli obiettivi 1 e 2 sia assicurato un sostegno significativo, sia in termini di risorse finanziarie che di durata temporale degli interventi, in funzione del relativo grado di sviluppo socioeconomico; *i*) l'opportunità di lasciare alle Regioni non arretrate la facoltà di scegliere nell'ambito dei programmi comunitari di propria pertinenza la destinazione territoriale e tematica delle proprie strategie di sviluppo locale; *l*) la necessità della presenza di propri rappresentanti nella delegazione italiana al Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni, nonché negli altri Comitati di cui all'art. 47 del reg. 1260/99.

Un quarto e ultimo documento in questa fase è dato dal "Secondo *memorandum* italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013" recante la data del mese di dicembre 2002, tratto dall'omonimo documento del me-

se di maggio 2002 del quale costituisce un approfondimento condotto “sulla base di un confronto che, secondo il metodo europeo del partenariato, ha avuto luogo da allora fra Stato, Regioni, enti locali e parti economiche e sociali”, ai fini del successivo inoltro alla Commissione (in vista del secondo rapporto intermedio sulla politica di coesione e del seminario programmato per il 3 e 4 marzo 2003, n.d.a.).

Questo documento consta di una introduzione e di undici schede concernenti: 1) finalità e riforma della politica regionale di coesione comunitaria; 2) valore aggiunto comunitario, sussidiarietà e *governance*; 3) unità territoriali di riferimento della politica regionale di coesione comunitaria; 4) aree arretrate: quota delle risorse per le azioni strutturali; 5) aree arretrate: ammissibilità al sostegno obiettivo 1; 6) aree arretrate: assegnazione delle risorse *pro capite* alle Regioni obiettivo 1; 7) il problema dell'insularità nelle Regioni arretrate; 8) il problema dell'effetto statistico; 9) aree non arretrate: centralità regionale e menù di priorità; 10) cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; 11) modernizzazione delle istituzioni pubbliche e assorbimento dei fondi.

Punti salienti di questo documento, che compendia la posizione italiana alla fine dell'anno 2002, sono: *a)* il richiamo ad una appropriata collocazione della politica regionale di coesione comunitaria nel quadro della riforma dei trattati; *b)* l'invito ad evitare che le politiche regionali, comunitarie e nazionali, si risolvano in azioni aggressive fra paesi e Regioni “a colpi di sussidi”; *c)* una decisa riforma della *governance* della politica regionale di coesione comunitaria che dia effettiva attuazione ai principi base del metodo europeo (semplificazione, sussidiarietà e proporzionalità nei controlli con una attuazione appropriata degli articoli 5, 158 e 274 del trattato dell'Unione, partenariato, integrazione, premialità); *d)* la politica regionale di coesione è rivolta alle Regioni non ai paesi; *e)* le Regioni arretrate devono ricevere maggiori risorse rispetto al passato anche se la dotazione finanziaria complessiva non dovesse crescere in termini di PIL rispetto allo 0,45% attuale; *f)* conferma della soglia del 75% del PIL *pro capite* medio comunitario per l'ammissibilità al so-

stegno obiettivo 1, e condivisione del ricorso, assieme al reddito *pro capite*, al tasso di occupazione; *g*) garanzia per le Regioni ammissibili al sostegno obiettivo 1 di un volume di risorse proporzionale ai differenziali di prosperità e di disagio infrastrutturale e al tasso di disoccupazione; *h*) necessità di riservare un'attenzione particolare agli interventi per le Regioni arretrate insulari; *i*) un adeguato sostegno transitorio alle Regioni in uscita dall'obiettivo 1, maggiorato nel caso di uscita a causa dell'effetto statistico; *l*) la politica regionale di coesione comunitaria è necessaria anche nelle aree non arretrate, alle relative Regioni deve essere affidata, in un quadro di riferimento nazionale, la responsabilità di individuare e perseguire proprie priorità nell'ambito di un menù di priorità fissato dalla Commissione europea; *m*) le attività di cooperazione devono essere rafforzate, attraverso l'inserimento nel *mainstream* delle azioni strutturali, sia nelle Regioni arretrate sia nelle Regioni non arretrate; *n*) la politica regionale di coesione comunitaria deve rafforzare i processi di modernizzazione delle istituzioni pubbliche, in particolare delle istituzioni di governo decentrato dei nuovi Stati membri.

Relativamente alle Regioni non obiettivo 1, la notazione, tratta dal testo del secondo *memorandum* italiano, secondo cui "il *menu* ("Barnier", n.d.a.) di priorità, una volta approvato dagli Stati membri, potrà essere utilizzato dalle Regioni che hanno conoscenza delle specificità locali e capacità di selezionare le priorità su cui investire le risorse disponibili, valutandone il peso relativo all'interno della propria programmazione e individuando le aree di intervento" sembra prefigurare, da una parte, anche per queste Regioni un quadro comunitario di sostegno (QCS) nazionale, presumibilmente plurifondo dati gli esigui finanziamenti in conto FESR, dall'altra, un'ampia discrezione delle Regioni nella distribuzione spaziale e settoriale delle risorse assegnate, però in rapporto con la propria programmazione; donde una valorizzazione di quest'ultima.

### 11. *Alcune considerazioni conclusive*

Gli esiti dei lavori del seminario del 27 e 28 maggio 2002 hanno confortato in generale e con le cautele del caso il modello proposto dal commissario Barnier inteso, evidentemente, quale tentativo di compromesso fra le due posizioni richiamate all'inizio.

La cautela di cui sopra è ampiamente motivata dall'esperienza della recente riforma dei fondi strutturali secondo cui operazioni presentate dalla Commissione UE come grandi aperture nei confronti degli Stati membri e delle Regioni nella gestione dei programmi, quale la distinzione fra programma (POR o DOCUP) e complemento di programmazione, si sono rivelate alla prova dei fatti un'ulteriore complicazione a cui non hanno corrisposto spesso, rispetto al passato, una minore invadenza dei rappresentanti della Commissione, né uno snellimento delle procedure.

Così come altre operazioni afferenti all'attuale ciclo 2000-2006, rivolte alle Regioni non ob.1, quali la sostituzione dei programmi plurifondo con programmi monofondo e l'utilizzo del FEOGA Garanzia invece del FEOGA Orientamento per il finanziamento di interventi strutturali in materia di sviluppo rurale, hanno rappresentato arretramenti sotto il profilo dell'impostazione programmatica, e, di converso, razionalizzazioni gestionali motivate da logiche interne delle direzioni generali titolari dei diversi fondi (FEOGA e FSE).

Altra questione è il portato effettivo del cosiddetto valore aggiunto comunitario, che tale è nella misura in cui le metodologie e le formule organizzative richieste da un approccio programmatico basato su analisi di valutazione preventiva degli interventi, su un sistema di controlli amministrativi e di gestione, su un apparato di monitoraggio dell'attuazione del programma, sul rispetto di criteri obiettivi e trasparenti per la selezione dei beneficiari privati o pubblici dei finanziamenti, e sul partenariato, addivengano a costituire un sistema di *governance* gradualmente esteso a tutti i comparti delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali coinvolte in detti programmi.

Quale conclusione provvisoria, si può osservare che, prescindendo dalla materia di stretta pertinenza della DG Regio in ordine alla quale sono emersi sufficienti elementi di indirizzo, restano incerti tre nodi: *a)* l'incidenza sul bilancio UE degli stanziamenti per le azioni strutturali (di pertinenza dei fondi FESR, FSE e FEOGA Orientamento); *b)* l'integrazione anche nelle Regioni non in ritardo delle azioni di pertinenza dei diversi fondi in un unico strumento di programmazione di livello regionale in analogia a quanto accade attualmente nelle Regioni obiettivo 1; *c)* il mantenimento del fondo di coesione o il suo assorbimento nell'ambito del FESR.

Mentre sembra alquanto improbabile la confluenza degli stanziamenti strutturali in un unico fondo, come consentito dalla norma del trattato citata in premessa, di converso rimane aperta l'ipotesi opposta comportante l'estensione della tendenza alla separazione degli strumenti di programmazione per ciascun fondo, attuata con la riforma del 1999, anche alle Regioni in ritardo di sviluppo, con conseguente eliminazione nelle stesse dei programmi operativi plurifondo a cui seguirebbero quadri comunitari di sostegno monofondo a titolarità statale.

#### *Riferimenti*

- Il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea - versione consolidata con le modifiche apportate dal trattato di Amsterdam (Istituto poligrafico e zecca dello Stato - Roma 2000).
- Commissione europea, la strategia di Lisbona. Produrre il cambiamento (COM (2002) 14 definitivo) del 15 gennaio 2002.
- Commissione europea. Relazione sui progressi fatti da ciascuno dei paesi candidati verso l'adesione, [www.europa.eu.int/comm/colargement/report2001](http://www.europa.eu.int/comm/colargement/report2001).
- Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000).
- Conclusioni della presidenza del Consiglio di Nizza (7-9 dicembre 2000).
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Goteborg (15-16 giugno 2001).
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001).

- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002).

- Eurostat. *Statistica in focus*. Economy and Finance. The evolution of FDI in Candidate Countries (CCs) Data 1995 - 2000. Themme 2 - 3/2002.

- Eurostat. *Statistica in focus*. Economy and Finance. Value added, employment, remuneration and labour productivity in the candidate countries. Theme 2 - 13/2001.

- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen (12-13 dicembre 2002).

# **Il contributo giurisprudenziale alla concreta delineazione dei contorni del Titolo V Connessione tra problematiche di diritto intertemporale e questioni di natura sostanziale**

*di Michele Belletti*

## **Sommario**

**1.** *La (falsa) problematica dell'assenza di disposizioni transitorie nella riforma del Titolo V.* – **2.** *Ordinanza n. 383 del 2002 e sentenze nn. 376 e 422 del 2002; valenza temporale della complessiva riforma del Titolo V.* – **2.1.** *Le diverse sfaccettature del principio di continuità.* – **2.2.** *La continuità riferita alle leggi attributive di competenza.* – **3.** *La nuova allocazione di potestà regolamentare.* – **3.1.** *Nell'orientamento del Consiglio di Stato.* – **4.** *Conclusioni: quali conseguenze sul piano sostanziale?*

## **1. La (falsa) problematica dell'assenza di disposizioni transitorie nella riforma del Titolo V**

L'esigenza di contemplare disposizioni che regolino la fase transitoria non è forse così fortemente avvertita in costanza di riforme che introducono un diverso sistema di competenze; in casi del genere, può tranquillamente realizzarsi una progressiva e graduale sostituzione delle nuove fonti divenute competenti, in ragione del nuovo regime, alle precedenti, non più legittimate in forza del mutamento intervenuto a livello costituzionale. Si intende qui rilevare che le disposizioni transitorie sono in un certo senso implicite od interne ad ogni sistema ordinamentale, così come già da tempo evidenziato dalla Corte costituzionale, quando, con la giurisprudenza successiva al primo instaurarsi delle Regioni a statuto ordinario, ha enunciato per la prima volta quell'invito che ora ricorre costantemente nelle pronunce rese in

applicazione del nuovo Titolo V: l'affermazione stando alla quale, "per rimuovere dalle materie attribuite alla loro potestà legislativa [...] le preesistenti norme statali che eccedono dai limiti imposti dalla nuova Costituzione [...] alla competenza del legislatore nazionale, Regioni (e Province ad autonomia costituzionale) non hanno che da legiferare esse stesse, sostituendo gradatamente le proprie leggi a quelle statali, sino a quel momento vigenti nel rispettivo ambito territoriale". Nell'escludere poi che ad ogni mutamento di norme costituzionali di competenza potesse conseguire il superamento per le Regioni delle preclusioni temporali, e dunque una sostanziale rimessione nei termini, onde impugnare la normativa statale previgente non più conforme alle nuove disposizioni costituzionali, la Corte precisava che il sopravvenire di norme costituzionali del genere può determinare, a seconda dei casi, "l'invalidazione delle norme anteriori che divengano con esse incompatibili", può altresì "provocarne l'abrogazione", ma sottolineava poi che "è pur vero che, con riferimento a determinati settori od a materie particolari, in cui sono preminenti gli aspetti organizzativi, il rigore degli anzidetti principi risulta temperato, in virtù di espresse disposizioni costituzionali, dal principio di continuità" <sup>(1)</sup>, che fa dunque la sua prima comparsa nella giurisprudenza costituzionale.

Con riguardo alla situazione odierna, operando le dovute distinzioni con l'esperienza sopra citata, v'è da rilevare inoltre che, come pare desumersi da autorevole interpretazione – cfr. parere reso dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 5 del 17 ottobre 2002 – la mancata previsione di "norme rivolte a regolare la fase transitoria" <sup>(2)</sup> da parte del legislatore di riforma costituzionale troverebbe invero una precisa giustificazione, stando "a testimonianza della evidente volontà del legislatore costituzionale di riconoscere immediata operatività al nuovo as-

---

(1) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 1974, punti nn. 2 e 3 del "considerato in diritto", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, n. 4, pp. 47-52; in *Le Regioni*, 1974, p. 373, con commento di L. PALADIN.

(2) È noto come proprio il timore di eccessive dilazioni nell'attuazione della riforma costituzionale aveva spinto i governi territoriali ad opporsi con fermezza ed in maniera unitaria all'introduzione di disposizioni transitorie.

setto”<sup>(3)</sup>. Il che va posto in correlazione con un principio che emerge costantemente dalla più recente giurisprudenza costituzionale, vale a dire quello della “necessaria continuità dell’ordinamento giuridico”<sup>(4)</sup>; tale per cui, l’immediata operatività del nuovo regime delle competenze nella necessaria continuità ordinamentale, non soltanto va considerata un’endiadi indissolubile, ma soprattutto la chiave di lettura della complessiva sistemica data dall’incidenza del riformato Titolo V, Parte II della Costituzione, su quel complesso di disposizioni normative – legislative e regolamentari – ad esso previgente, e dunque come criterio alla luce del quale risolvere tutte le questioni che dovessero sorgere, sia sul versante del diritto intertemporale che su quello del diritto sostanziale.

Su questa linea pare essersi infatti posta la Corte costituzionale quando, in occasione della sentenza n. 282 del 2002, ha richiamato i precedenti orientamenti con riguardo ai principi fondamentali della materia<sup>(5)</sup>. La citata linea continuista – riferita non certo ai contenuti della riforma, ma alle modalità tramite le quali farli valere – si desume infatti da quel passaggio della detta pronuncia (punto n. 4 del “considerato in diritto”) là dove, la

---

(3) Cfr. P. DE LISE, *Potestà regolamentare dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali dopo il titolo V: riflessi sulla giurisdizione amministrativa e sulla funzione consultiva del Consiglio di Stato*, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/delise.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/delise.htm), p. 4, che rileva che è progressivamente emersa la consapevolezza di una sorta di “transitorietà implicita”, e che “ad ogni modo, proprio dalla mancanza di norme transitorie possono trarsi elementi interpretativi in favore di certe soluzioni piuttosto che di altre”.

(4) Così, cfr., a mero titolo esemplificativo, Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 2002, punto n. 4 del “considerato in diritto”: “discenderebbe dal principio di continuità”; ordinanza n. 383 del 2002: “in forza del principio di continuità”; sentenza n. 422 del 2002, punto n. 2 del “considerato in diritto”: “permanente vigenza che è conseguenza della necessaria continuità dell’ordinamento giuridico”. Con riferimento a pronunce più risalenti nel tempo, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 1974 ed ordinanza n. 269 del 1974.

(5) La Corte ha dunque fatto proprie le chiare ed univoche indicazioni in tal senso provenienti dalla dottrina; così, cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 90, che rileva che “nella fase transitoria, appare irrealistico pensare che nelle materie di competenza concorrente si possa ottenere una rapida attività parlamentare di approvazione di nuove leggi quadro”.

Corte costituzionale precisa che “la nuova formulazione dell’art. 117, comma 3, rispetto a quello previgente dell’art. 117, comma 1, esprime l’intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”. Tuttavia, nell’intento di meglio definire quanto poco prima rilevato, sottolinea che “ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore” (6). Il che non significa evidentemente libertà di movimento per il legislatore regionale, ma soltanto possibilità di normare anche in assenza di espliciti principi fondamentali della materia posti con legge dello Stato, ferma restando la naturale precettività dei principi che vengono comunque dedotti dalla legislazione statale già in vigore (7).

Del medesimo avviso è il Consiglio di Stato che, in occasione dell’adunanza generale dell’11 aprile 2002 (parere n. 1/2002) e dell’adunanza della sezione consultiva per gli atti normativi del 22 aprile 2002 (parere n. 1195/2002), delinea con maggior pre-

---

(6) La Corte rilevava inoltre che “non può ingannare la circostanza che non si rinven-  
gono norme di legge statale esplicitamente volte a disciplinare l’ammissibilità delle  
pratiche terapeutiche in esame, o delle pratiche terapeutiche in generale. Anzi l’assenza  
di siffatte statuizioni legislative concorre a definire la portata dei principi che reggono  
la materia, e che, nella specie, non possono non ricollegarsi anzitutto allo stesso siste-  
ma costituzionale”; cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2002, punto n. 4 del  
“considerato in diritto”.

(7) Nello stesso senso, cfr. inoltre, P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza  
legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti  
problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1226, che riconduce la relativa questione ai  
“vecchi problemi” destinati a trovare soluzione analoga a quella ricevuta in passato.  
Per un primo commento alla sentenza n. 282 del 2002, si rimanda a A. D’ATENA, *La  
Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore (nota a C. cost. n.  
282/2002)*, in  
[http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/datena-20020-  
925.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/datena-20020-925.html).

cisione quanto dalla Corte definito. Dai citati pareri emerge infatti che, con riguardo alla linea interpretativa maturata a far data dagli anni '70, che riconosceva alle Regioni la capacità di legiferare pur in assenza della posizione dei principi da parte dello Stato, desumendoli dallo "stato fluido" della normativa statale di settore, "tale interpretazione" è "suscettibile di ottenere conferma anche in relazione alle nuove competenze conseguite dalle Regioni in virtù del nuovo Titolo V della Costituzione", anche se – volendo ulteriormente definire i margini di operatività del richiamato principio – "non può, peraltro, trovare applicazione nel caso di specie, nel quale, in materia concorrente, è proprio il principio unificatore che deve essere ancora definito" <sup>(8)</sup>.

**2. Ordinanza n. 383 del 2002 e sentenze nn. 376 e 422 del 2002; valenza temporale della complessiva riforma del Titolo V**

Il principio che viene dunque affermato – *rectius*, riaffermato <sup>(9)</sup> – dalla Corte costituzionale con riguardo alle questioni di natura intertemporale, con specifico riferimento ai mutamenti costituzionali in materia di competenze legislative, è quello della necessaria continuità dell'ordinamento giuridico, da leggersi in stretta connessione con l'immediata operatività della riforma. Il che parrebbe a prima vista difficilmente conciliabile a fronte del radicale mutamento d'impostazione intervenuto sul piano dell'allocazione delle competenze normative con la legge costituzionale 3/2001. Pare pertanto non soltanto meritevole di attenzione rilevare come Corte costituzionale e Consiglio di Stato abbiano nelle prime applicazioni della riforma tentato di tenere

---

(8) Nei citati pareri è stabilito che "né possono ritenersi consentiti, almeno in questo caso, fino alla emanazione dei principi fondamentali, interventi della normazione regionale fondati sul presupposto dell'esistenza di una professione che non è stata ancora istituita dalla legislazione statale, fermo restando invece il potere delle regioni di continuare ad intervenire nel settore della formazione degli odontotecnici in quanto esercenti un'arte ausiliaria, nei limiti consentiti dalla legislazione vigente".

(9) Detto principio compare infatti per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 13 del 1974.

assieme due termini tra loro in apparente dissonanza, ma soprattutto come la citata *endiadi* non possa che costituire criterio privilegiato nella definizione delle questioni temporali e di quelle sostanziali, posto che la mancata previsione di una normativa transitoria non è certamente da considerarsi una dimenticanza del legislatore, bensì una scelta precisa, tale da fungere da criterio interpretativo del novellato riparto di competenze.

Si pensi al riguardo all'ordinanza n. 383 del 2002, in occasione della quale veniva denunciata la incostituzionalità dell'art. 65 del d.lgs. 267/2000 e dell'art. 4 della l. 154/81 nella parte in cui, prevedendo nel dettaglio le cause di ineleggibilità ed incompatibilità con la carica di consigliere regionale, si ponevano in contrasto – ad avviso del Tribunale di Roma remittente – tra l'altro con l'art. 122 Cost. – nel testo modificato dalla legge costituzionale 1/99 – che attribuisce invece alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, la disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità. La Corte costituzionale dichiarava la relativa questione manifestamente infondata, rilevando che “il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione [...] dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità [...], l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione”. Fino a quando la Regione non intenda avvalersi delle citate nuove possibilità di intervento resta dunque in vigore la legislazione statale in materia, non soltanto di principio, ma anche di dettaglio.

Il criterio applicato nella citata occasione dalla Corte costituzionale, con riferimento alle modifiche di cui alla l. cost. 1/99, viene poco dopo riaffermato, con riguardo questa volta al nuovo riparto di competenze legislative operato dalla l. cost. 3/2001. In occasione della sentenza n. 422 del 2002 la Corte afferma infatti che “le norme che definiscono le competenze legislative statali e regionali contenute nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione potranno, di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e

dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale”. Il che comporta che i giudizi nel contempo resi in applicazione del precedente riparto non pregiudicano l’ambito delle competenze statali e regionali determinate dalla riforma costituzionale, soprattutto con riferimento ad ipotesi, come quella all’esame della Corte, nelle quali la permanenza in vigore della normativa statale contestata trova giustificazione nella “necessaria continuità dell’ordinamento giuridico”. La Corte precisa infatti che “il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo”<sup>(10)</sup>.

### 2.1. *Le diverse sfaccettature del principio di continuità*

Dalle due pronunce da ultimo citate emerge dunque che la Corte, nella definizione dei nuovi ambiti di competenza, ha voluto “di norma” escludere l’ipotesi dell’incostituzionalità sopravvenuta della legislazione adottata in forza dei precedenti parametri; tuttavia, nonostante la citata professione di “metodo”, rimangono taluni margini di incertezza nelle modalità concrete di definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni. In primo luogo sembra che la Corte abbia voluto escludere l’ipotesi dell’incostituzionalità sopravvenuta unicamente per l’evenienza in cui la questione di legittimità costituzionale sia stata sollevata in via diretta – in questo senso sembrerebbe *prima facie* deporre anche la sentenza n. 376 del 2002 – ma soprattutto, il riferimento al principio di necessaria continuità dell’ordinamento giuridico, preceduto dall’affermazione secondo la quale il giudizio reso in applicazione del vecchio parametro costituzionale non pregiudica il nuovo riparto di competenze Stato-Regioni nel

---

(10) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 2002, punto n. 2 del “considerato in diritto”.

contempo intervenuto, è tale da far legittimamente temere la riproposizione di vecchi equilibri tra legge statale di cornice e legge regionale, ora forse non più proponibili <sup>(11)</sup>.

Anche comunque a non voler credere in un utilizzo del principio di necessaria continuità dell'ordinamento giuridico per riproporre i citati vecchi equilibri tra legislazione statale e legislazione regionale <sup>(12)</sup> – solo la Corte potrà dare risposte in questo senso e non è certo possibile trattare in questa sede detta tematica in poche battute – è innegabile come le potenzialità che lo stesso può esplicitare siano assai maggiori di quelle sinteticamente enunciate dalla Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 422 del 2002 pare invero addirittura forzato il riferimento alla necessaria continuità dell'ordinamento giuridico, al quale la Corte costituzionale ricollega la “permanente vigenza” “della norma impugnata anche al di là del momento di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale”. “Permanente vigenza” che è invece a rigore da ricondursi, non già al citato principio di continuità, bensì, all'utilizzo del parametro costituzionale – vecchio Titolo V – vigente al momento dell'impugnazione della legge contestata, a fronte inoltre del mancato contrasto ravvisato dalla Corte tra i due termini posti a raffronto. Il principio di continuità potrebbe invero essere invocato a sostegno della permanente vigenza della norma impugnata nell'evenienza in cui venisse assunto a parametro il nuovo riparto di competenze onde contestare la legittimità costituzio-

---

(11) Basti pensare all'ipotesi di normativa di dettaglio posta con legge dello Stato, ferma restando la cedevolezza della stessa a fronte di successivo intervento regionale, in precedenza pacificamente ammessa dalla Corte costituzionale, ed ora forse tale da determinare un insanabile contrasto tra principio di continuità – che deporrebbe per la conferma di quella giurisprudenza – ed immediata operatività della riforma – che invece, stante la più netta ripartizione di competenze, parrebbe spingere per l'abbandono del citato orientamento giurisprudenziale.

(12) Esclude radicalmente la riproponibilità di quell'orientamento, tra gli altri, P. CARETTI, *op. cit.*, p. 1226, che riconduce la relativa questione ai “vecchi problemi” destinati a ricevere soluzione diversa rispetto al passato. Dello stesso avviso è B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 90, il quale rileva che i principi “dovrebbero essere strutturati in modo da permettere la normazione regolativa regionale; e non dovrebbero essere accompagnati da normativa di dettaglio cedevole”.

nale di una legge entrata in vigore antecedentemente alla riforma in questione; così come del resto è accaduto in occasione del giudizio definito con ordinanza n. 383 del 2002. In un'ipotesi del genere, troverebbe inoltre pacifica applicazione l'invito rivolto dalla Corte costituzionale a Stato e Regioni, consistente nel far valere "il rinnovato assetto delle competenze legislative" "tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo". Qualora si abbia poi riguardo all'ulteriore affermazione della Corte, stando alla quale il rinnovato regime delle competenze potrà "di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale" <sup>(13)</sup>, pare desumersi l'intenzione di circoscrivere le argomentazioni sopra riferite alla sola ipotesi del giudizio di costituzionalità azionato in via diretta. Volendo escludere l'ipotesi – forse improbabile – dell'impugnazione in via diretta di una legge entrata in vigore antecedentemente alla riforma, ma contestata in forza dei nuovi parametri costituzionali, non può certo non convenirsi in ordine al dato che le impugnazioni con riguardo alle quali potrà trovare privilegiata applicazione quanto dalla Corte affermato siano proprio quelle introdotte in via incidentale, analogamente a quanto emerge dall'ordinanza n. 383 del 2002. In quella sede troverebbe infatti lineare applicazione il principio di continuità dell'ordinamento giuridico a giustificare la "permanente vigenza" della norma impugnata, posto che la Corte verrebbe chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una legge entrata in vigore antecedentemente alla riforma, ma della cui costituzionalità si dubita in ragione del denunciato contrasto con i nuovi parametri costituzionali.

---

(13) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 2002, punto n. 2 del "considerato in diritto".

## 2.2. *La continuità riferita alle leggi attributive di competenza*

Alcune indicazioni, nel senso di una migliore delimitazione delle citate argomentazioni con riguardo a taluni giudizi introdotti in via incidentale, derivano invero dalla sentenza n. 376 del 2002. Premesso che in detta circostanza la Corte precisa che, trattandosi di ricorso proposto – in via diretta, tra l’altro – anteriormente all’entrata in vigore della riforma del Titolo V, che invoca a parametro il previgente quadro costituzionale, di questo si dovrà tenere esclusivamente conto nella definizione del relativo giudizio di legittimità costituzionale, ma soprattutto che “la Corte non ha invece motivo per porsi, in questa sede, in assenza di nuove impugnazioni, il diverso problema della compatibilità della legge impugnata con il sistema cui ha dato vita il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione”. Si contestava nello specifico la legittimità costituzionale di una legge statale attributiva allo Stato di potestà regolamentare; con riguardo ai rimedi prospettabili nell’evenienza di nuove manifestazioni regolamentari statali in ambiti divenuti di competenza regionale, fondate sulla legge in quella sede impugnata, emergono le prime peculiarità rispetto alle pronunce più sopra citate. Così, la Corte precisa che “le Regioni non mancherebbero di strumenti processuali per censurare eventuali nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale, che fossero ritenute in contrasto con le attribuzioni ora ad esse spettanti, aprendo così anche la strada, ove necessario, ad una valutazione della ulteriore applicabilità e della compatibilità della norma di legge qui impugnata nel nuovo quadro costituzionale”<sup>(14)</sup>. In evenienze del genere, la Corte potrebbe dunque anche dichiarare la sopravvenuta incostituzionalità di leggi previgenti, impuginate in via incidentale per contrasto con il nuovo riparto di competenze.

La Corte ha così “di norma” escluso l’ipotesi dell’incostituzionalità sopravvenuta con l’ordinanza n. 383 del 2002 e con la sentenza n. 422 del 2002, ma, con riguardo alle leggi statali

---

(14) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 2002, punto n. 4 del “considerato in diritto”.

attributive di potestà regolamentare allo Stato in ambiti divenuti successivamente di pertinenza regionale, ha precisato – con la sentenza n. 376 del 2002 – che “ove necessario” potrà pervenirsi ad “una valutazione della ulteriore applicabilità e della compatibilità della norma di legge qui impugnata nel nuovo quadro costituzionale”.

La differenza discende evidentemente dalla circostanza che nell’ipotesi da ultimo citata si controverte in ordine alla permanente legittimità costituzionale di una legge attributiva di competenza – quella regolamentare – ora diversamente allocata in forza del nuovo riparto di competenze, e non già in ordine ad una legge di disciplina sostanziale di determinati ambiti materiali. Solo nella prima evenienza sarebbe dunque configurabile un’ipotesi di incostituzionalità sopravvenuta, onde evitare nuove manifestazioni di quelle attribuzioni ora diversamente allocate, che sarebbero dunque *ab origine* invalide, ferma restando – a quanto pare potersi desumere – la legittimità delle manifestazioni della detta attribuzione intervenute prima della riforma costituzionale. Verrebbero così a perdere base giuridica le nuove ipotesi di manifestazioni regolamentari fondate su leggi non più conformi al nuovo riparto di competenze, ma non la perderebbero retroattivamente quelle manifestazioni poste in essere antecedentemente alla riforma, ancorché le leggi sulle quali si fondavano siano non più conformi al nuovo quadro costituzionale ed alla nuova allocazione di potestà regolamentare, ed ancorché siano poi eventualmente dichiarate incostituzionali, ferma restando la naturale cedevolezza delle citate manifestazioni regolamentari statali, a fronte di nuovi interventi regionali, ma non certo l’invalidità delle medesime. Da ciò consegue dunque che un ulteriore ed assorbente elemento differenziale tra leggi di disciplina di ambiti materiali e leggi attributive di competenza discende dal fatto che nel primo caso si registra la permanente vigenza delle medesime, fino alla nuova disciplina posta con legge regionale, nell’altro caso si registra la perdita immediata di efficacia e la conseguente invalidità di ogni nuova manifestazione che sulle medesime dovesse fondarsi.

### 3. La nuova allocazione di potestà regolamentare

Con la sentenza n. 376 del 2002 è introdotta la diversa tematica della nuova distribuzione di potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117 Cost., c. 6, rilevante in questa sede per quanto concerne la sorte delle leggi statali attributive di competenza regolamentare e delle manifestazioni regolamentari statali *ante* riforma, ed eventualmente *post* riforma, a fronte dell'innegabile immediata capacità devolutiva del citato comma 6.

Occorre preliminarmente dare conto di un ambito di specialità e dunque di sovrapposibilità tra potestà regolamentare statale e regionale, direttamente riconducibile al testo costituzionale, ai sensi dell'art. 117 Cost., c. 5. Con riguardo infatti alla possibilità per Regioni e Province autonome di provvedere direttamente all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali e di atti dell'Unione europea è espressamente contemplata, al citato comma 5, la sostituibilità dello Stato in caso di inadempienza regionale, e dunque la configurabilità di interventi suppletivi statali in ambiti di pertinenza regionale, nelle forme a seconda dei casi stabilite da quelle leggi dello Stato che pongono le norme di procedura al cui rispetto si deve uniformare lo stesso intervento attuativo regionale, ferma restando la natura cedevole dell'atto in sostituzione a fronte di successiva attuazione regionale<sup>(15)</sup>. La citata ricostruzione ha trovato immediato significativo riscontro nel parere reso dall'adunanza generale del Consiglio di Stato n. 2 del 2002, in data 25 febbraio 2002, dal quale emerge inoltre che "tale previsione del potere sostitutivo rende espressa una norma riconducibile agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione e, cioè, al generale poterdovere dello Stato di rispettare i vincoli comunitari per i quali è responsabile unitariamente"<sup>(16)</sup>.

---

(15) Per un'attenta analisi ed una precisa individuazione delle condizioni di sostituibilità statale nel quadro del nuovo assetto costituzionale e delle nuove potenzialità regionali nelle fasi "ascendente" e "discendente", si rinvia ampiamente a T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in questa *Rivista*, 2002, n. 2, pp. 259-266.

(16) Quanto poi alla specifica individuazione della fonte statale da adottare in funzione

In tutte le altre ipotesi non sono mancati invece anche seri dubbi interpretativi di ordine generale in relazione alla nuova delimitazione della potestà regolamentare dello Stato. A fronte della formulazione del comma 6 dell'art. 117 Cost., che riconosce allo Stato la titolarità di poteri regolamentari nelle sole materie di pertinenza esclusiva<sup>(17)</sup> – salvo l'ipotesi dell'eventuale delega alle Regioni<sup>(18)</sup> – ed attribuisce alle Regioni potestà regolamentare in ogni altra materia, il Consiglio di Stato, con parere n. 228/01, reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 10 gennaio 2002, rilevava che “la nuova formulazione della disposizione costituzionale pone alcuni problemi interpretativi”. In particolare per quanto concerne la “disciplina del regime transitorio in relazione alla potestà regolamentare già esercitata dallo Stato in materia di legislazione non esclusiva, avuto riguardo alle eventuali modifiche da apportare alle disposizioni regolamentari già emanate”; le “modalità di esercizio della potestà regolamentare, già attribuita allo Stato da norme primarie entrate in vigore prima della modifica costituzionale con riguardo a materie di legislazione non esclusiva”; ed infine, la “verifica dell'ammissibilità (ed eventualmente della fonte) nelle predette materie dell'esercizio da

---

suppletiva, si legge nel parere che “una volta riconosciuta l'esistenza del potere sostitutivo dello Stato, per l'esercizio di esso si deve far riferimento alle disposizioni che regolano le fonti normative statali”.

(17) Cfr., ad esempio i pareri della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato resi nell'adunanza del 25 febbraio 2002 (n. 439/2002) e nell'adunanza dell'11 marzo 2002 (n. 473/2002), nei quali rispettivamente si legge che “il regolamento in esame è di competenza statale, poiché relativo alle materie di cui all'articolo 117, comma 2, della Costituzione, individuate alla lettera d) [...], e alla lettera g) [...]”; inoltre che “la materia rientra tuttora tra quelle in cui lo Stato ha legislazione esclusiva ai sensi della lettera b) dell'articolo 117 della Costituzione nel testo modificato”.

(18) In funzione chiarificatoria di taluni dubbi interpretativi che al riguardo potrebbero sorgere, si rinvia a R. BIN, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del “nuovo” art. 117, 6° c., Cost.?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2002, pp. 110-113, che significativamente rileva che “nulla, al fondo, in questo caso cambia”, ma “tutto ciò deve servire ad introdurre qualche elemento di maggior chiarezza nel concorso delle fonti normative legislative e regolamentari, statali regionali e locali nella stessa materia”, il che potrebbe essere assunto come “canone per l'interpretazione” della riforma costituzionale.

parte dello Stato della potestà regolamentare in via sostitutiva della potestà attribuita alle Regioni o, in via temporanea e suppletiva, fino all'emanazione dei regolamenti regionali”.

Nel definire i citati dubbi interpretativi non si può evidentemente che fare applicazione del principio che si è potuto trarre in precedenza dalla giurisprudenza costituzionale, vale a dire, quello dell'immediata operatività della riforma nella necessaria continuità dell'ordinamento giuridico. Sicuramente, alla luce dei citati canoni interpretativi, è possibile rispondere ai primi due quesiti, posto che, dal giorno successivo all'entrata in vigore della riforma, le precedenti leggi statali attributive di potestà regolamentare allo Stato in materie di competenza non esclusiva non potranno più legittimare alcuna ipotesi di manifestazione regolamentare statale, che, qualora dovesse invece intervenire, sarebbe certamente priva di base giuridica e come tale invalida; dal canto loro le Regioni potranno invece in quei medesimi ambiti prevedere ipotesi regolamentari e porle in essere. Le ipotesi di manifestazioni regolamentari statali *ante* riforma in ambiti non esclusivi restano invece ferme, salva la naturale cedevolezza a fronte di intervento regionale, stante la loro originaria legittimità, anche nell'eventualità in cui la legge statale attributiva della relativa competenza dovesse essere successivamente dichiarata incostituzionale, per evidenti esigenze di chiarezza, per contrasto con i nuovi parametri. Si avrebbe dunque in tal caso, in ossequio al principio di continuità, una perfetta e progressiva sostituibilità della competenza regolamentare regionale a quella statale, rimanendo per lo Stato finanche esclusa la possibilità di modificare i regolamenti precedentemente adottati, in ragione della perdita di base giuridica per ogni nuova ipotesi regolamentare in ambiti di competenza non esclusiva, in ossequio all'immediata operatività della riforma. In risposta all'ultimo quesito, sulla base di quanto fino ad ora emerso, argomentando a contrario di quanto si desume dall'art. 117, c. 5, Cost., oltre che dall'A.G. n. 2/02 del 25 febbraio 2002 del Consiglio di Stato, pare potersi escludere la configurabilità di interventi statali suppletivi e cedevoli in ambiti di pertinenza regolamentare regionale, posto che là dove il legislatore di riforma ha voluto con-

templare ipotesi del genere lo ha stabilito esplicitamente.

### 3.1. *Nell'orientamento del Consiglio di Stato*

Tornando all'autorevole interpretazione del Consiglio di Stato, paiono derivare significative conferme alla lettura sopra riferita. In una prima occasione, con parere 1/2002, reso dall'adunanza generale, in data 11 aprile 2002, questo si limita a rilevare, senza ulteriormente specificarne le conseguenze, che "le disposizioni sopra riferite, attributive della potestà regolamentare al Ministro della sanità (oggi della salute), debbono ritenersi venute meno a seguito della emanazione del nuovo titolo V della Costituzione che, iscrivendo la materia delle "professioni" e della "salute" tra quelle di legislazione concorrente, esclude che lo Stato possa disciplinare le materie predette nella loro intera estensione e, per giunta, a livello regolamentare", individuando poi quale deve essere la tipologia di intervento statale negli ambiti di competenza concorrente, dove "spetta, invero, allo Stato solo il potere di determinare i tratti della disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario (i cosiddetti principi fondamentali)" <sup>(19)</sup>.

Dalle citate affermazioni si desume dunque l'immediatezza della perdita di potestà regolamentare in ambiti non esclusivi da parte dello Stato, a fronte della diretta diversa devoluzione operata con il comma 6 dell'art. 117 Cost., ancorché le leggi sulle quali si fondava la citata competenza non siano state formalmente abrogate o dichiarate incostituzionali. Non è invece altrettanto chiaro quale sia il concreto regime che opera nei riguardi delle leggi statali attributive di competenza, posto che il Consiglio di Stato si limita in proposito a rilevare che sono "venute meno"; sicuramente, ciò che si desume con chiarezza è

---

(19) Nello stesso senso è un parere reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi, il 22 aprile 2002 (n. 1195/2002); il Consiglio di Stato precisava che "l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione ha fatto venire meno il potere regolamentare statale nella materia delle professioni, iscritta tra le materie di legislazione concorrente, rispetto alle quali lo Stato può esprimersi solo in via legislativa mediante la determinazione dei principi fondamentali".

che non potranno più fornire base giuridica a manifestazioni regolamentari statali in ambiti che non siano di pertinenza esclusiva, ma non è dato spingersi oltre. La citata questione non investe, a ben vedere, un aspetto meramente terminologico, posto che alla definizione del regime giuridico che interessa le precedenti leggi statali attributive di competenza è strettamente legato l'ulteriore aspetto della "sorte" di quelle manifestazioni regolamentari *ante* riforma che sulle medesime si fondavano.

Importanti delucidazioni derivano al riguardo dal parere n. 5/2002 dell'adunanza generale del Consiglio di Stato, reso in data 17 ottobre 2002, quando questo ha finalmente "occasione di pronunciarsi compiutamente sulla questione". Ribadisce che non è più esercitabile da parte dello Stato potestà regolamentare "basata su una normativa primaria anteriore alla nuova Costituzione" su materie che non siano di sua competenza esclusiva, così come è del resto "precluso al legislatore statale, dopo la modifica del Titolo V, dar vita a nuove competenze regolamentari statali al di là delle aree attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato", in ragione della circostanza che dalla riforma discende "l'estinzione del potere regolamentare attribuito allo Stato su materie che non sono più di sua spettanza". Con riferimento alle leggi statali attributive di competenza regolamentare *ante* riforma, precisa poi che il citato potere non rimane allo Stato nemmeno "con limitazioni, adattamenti o perfino trasformazioni" – in ipotesi riconoscendo natura cedevole alle disposizioni secondarie adottate sulla base della fonte precedente – posto che la riforma ha operato il trasferimento della "titolarità stessa del potere, e il suo eventuale esercizio da parte dello Stato implicherebbe la invasione di un campo ormai riservato alla competenza regionale".

È chiaro a questo punto che il regime di eventuali nuove manifestazioni regolamentari fondate sulle citate leggi sarebbe quello dell'invalidità, per difetto di base giuridica, così come – sempre secondo il Consiglio di Stato – nuove leggi statali attributive della detta competenza in ambiti non esclusivi sarebbero incostituzionali. Quanto alla sorte dei regolamenti statali già emanati sulla base di leggi previgenti, e dunque naturalmente

alla sorte delle medesime leggi, ferma restando la evidente e naturale cedevolezza di entrambe le normative, nulla è detto esplicitamente, ma utili argomenti possono trarsi da altro passaggio del citato parere. Il Consiglio di Stato esclude infatti che possa “valere l’argomentazione per la quale la incompatibilità fra la norma di legge antecedente e quella costituzionale posteriore può essere accertata soltanto a seguito del giudizio di costituzionalità, restando la prima efficace sino a quando la Corte costituzionale non ne dichiara la illegittimità costituzionale sopravvenuta”, posto che “la questione in esame discende infatti dalla sopravvenienza di una normativa costituzionale che deve giudicarsi immediatamente applicabile, poiché espressione di una disciplina destinata in via diretta a prendere il posto delle precedenti regole in tema di riparto delle competenze”.

Pur non escludendo dunque il Consiglio di Stato l’eventualità di una declaratoria di incostituzionalità – sopravvenuta – delle leggi in oggetto, rileva che comunque i termini della questione non vanno risolti sulla base della citata ipotesi. Il che val quanto dire che, posto che la riforma determina un’immediata perdita di efficacia di quella legislazione, e non già a far data dall’intervenuta dichiarazione di incostituzionalità, ne consegue che la questione non va risolta in termini di invalidità della normativa previgente, bensì, di immediata sostituzione della nuova allocazione di competenza alla precedente. Si registra dunque una piena sintonia con la Corte costituzionale che, con sentenza n. 376 del 2002, aveva rilevato come alla Regione non sarebbero mancati gli strumenti per fare invalidare eventuali nuove manifestazioni regolamentari statali fondate su legge previgenti, rilevando poi che “ove necessario” poteva anche pervenirsi alla declaratoria di incostituzionalità, anche se evidentemente a soli fini di certezza e non già per privare di efficacia giuridica una normativa che già ne era stata privata dall’immediata operatività della riforma. Indipendentemente da questioni di ordine terminologico, se si tratti di abrogazione o meno, è innegabile che gli effetti prodotti siano quelli tipici della sostituzione per nuova disciplina dell’intera materia (allocazione della potestà regolamentare) alla previgente normativa. Il che determina, per quanto qui interessa,

da un lato, l'immediata sovrapposizione e la progressiva sostituzione della nuova disciplina, sia di rango legislativo che regolamentare, alla normativa previgente, e, dall'altro lato, l'esclusione "di norma" di situazioni di invalidità sopravvenute, ancora una volta, sia con riguardo alle leggi che ai regolamenti previgenti, a meno che la dichiaratoria della condizione di invalidità sopravvenuta non divenga necessaria per esigenze di chiarezza.

Tutto ciò non fa altro che confermare come della riforma del Titolo V non possa che darsi una lettura alla luce dell'immediata operatività della medesima, nella necessaria continuità dell'ordinamento giuridico, che, se determina il venir meno dell'efficacia della normativa precedente con essa incompatibile, esclude comunque quei momenti di netta rottura con il passato dati dalle dichiarazioni di invalidità sopravvenute per contrasto con i nuovi parametri.

#### 4. Conclusioni: quali conseguenze sul piano sostanziale?

Conferme di quanto fino ad ora rilevato derivano dalla più recente giurisprudenza costituzionale, che assume come riferimenti costanti le pronunce nn. 422 e 376 del 2002. Così, nella sentenza n. 524 del 2002 (punto n. 3 del "considerato in diritto") si legge che "trattandosi di ricorsi proposti anteriormente alla entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, [...], il giudizio va compiuto alla stregua dei relativi parametri costituzionali vigenti alla data di approvazione degli stessi atti legislativi e, quindi, nella formulazione anteriore alla riforma di cui alla citata legge costituzionale".

Le affermazioni della Corte sono ora indubbiamente assai più lineari di quelle rinvenute nei due citati precedenti, dove, proprio il ruolo di prime pronunce in argomento, imponeva di dire qualche cosa di più oltre lo stretto necessario per la definizione della controversia, affiancando all'affermazione sopra riportata il riferimento – talvolta addirittura superfluo – al principio di continuità, in ragione dell'esigenza di porre le linee guida che

avrebbero caratterizzato la successiva giurisprudenza costituzionale in materia. Nonostante il riferimento interscambiabile da parte della Corte al momento di proposizione del ricorso od al momento di entrata in vigore dell'atto impugnato, come elemento dal quale far dipendere la scelta del parametro da applicare, non pare esservi dubbio che solitamente la scelta cada sul parametro vigente al momento di entrata in vigore dell'atto impugnato, così come emerge dalla sentenza n. 507 del 2002, in forza della quale (punto n. 3 del "considerato in diritto") "va premesso che il ricorso deve essere scrutinato alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti nel momento in cui il decreto impugnato è stato adottato, a nulla rilevando il successivo mutamento del parametro". Ciò soprattutto in ragione della circostanza che – continua la Corte, riferendosi al procedimento predisposto dal decreto impugnato – alla riforma non "è data la capacità di rendere invalidi atti posti in essere in conformità al previgente riparto di competenze".

L'affermazione che comunque più di ogni altra dà il senso dell'impostazione continuista assunta dalla Corte costituzionale, pur nella consapevolezza del radicale mutamento del regime delle competenze, è quella che si rinviene nella sentenza n. 510 del 2002 – che riprende analoga affermazione contenuta nella sentenza n. 13 del 1974 – stando alla quale (punto n. 4 del "considerato in diritto") "con la riforma del Titolo V il quadro delle competenze è stato profondamente rinnovato e in tale quadro le Regioni possono esercitare le attribuzioni, di cui ritengono di essere titolari, approvando – fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione – una propria disciplina legislativa anche sostitutiva di quella statale".

A fronte dunque della potenzialità riconosciuta alle Regioni di sostituirsi progressivamente con propri atti alla previgente normativa statale, ne deriva che "di norma" la riforma troverà applicazione nei confronti di quegli atti adottati successivamente alla sua entrata in vigore. Di qui l'indispensabile riferimento alla necessaria continuità ordinamentale, all'immagine di un sistema di riparto di competenze che, pur in assenza di disposizioni tran-

sitorie esplicite, si trasforma e trova applicazione progressiva ed in maniera lineare, evitando, per quanto possibile, momenti di rottura con l'esperienza previgente. Se così non fosse, i giudizi nel contempo resi dalla Corte costituzionale in applicazione del vecchio parametro sarebbero *inutiliter dati*; o meglio, osservando il fenomeno da altro punto di vista, se la Corte avesse ravvisato una netta cesura con il sistema previgente non avrebbe certo continuato a rendere giudizi in applicazione del vecchio parametro, pur essendo difficilmente immaginabile una sorta di rimessione nei termini per l'impugnazione delle leggi statali invasive delle competenze regionali, analogamente a quella intervenuta in occasione delle sentenze n. 39 del 1971 e n. 40 del 1972. Che quella da ultimo citata fosse invero l'eccezione alla regola della continuità ordinamentale posta dalla sentenza n. 13 del 1974, emergeva chiaramente non soltanto da taluni passaggi di quest'ultima pronuncia, stando alla quale ipotesi del genere trovavano giustificazione nel fatto che il ricorso era proposto "nei confronti di leggi statali, non tanto incidenti sulle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, quanto piuttosto concernenti direttamente e specificamente lo stesso modo di essere di queste, cioè la sfera di autonomia ad esse spettante ed i limiti di ordine generale prestabiliti al suo concreto esplicarsi" (punto n. 3 del "considerato in diritto"), ma da taluni riferimenti rinvenibili inoltre nella sentenza n. 39 del 1971, in forza dei quali, lo spostamento del *dies a quo* per l'impugnazione diretta di leggi statali invasive di competenze regionali dal momento di entrata in vigore dell'atto contestato al momento di formazione delle diverse Giunte regionali, trovava esplicitamente giustificazione "in relazione ad una situazione per sua natura irripetibile" (punto n. 2 del "considerato in diritto").

Dopo aver dato conto della forte spinta continuista che ha – forse inevitabilmente – accompagnato la prima applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione, si intende chiudere con l'interrogativo in ordine a quali applicazioni potranno immaginarsi sul piano sostanziale. Con riguardo alle più recenti pronunce, si rileva che con ordinanza n. 515 del 2002, la questione posta all'attenzione della Corte è stata risolta a favore

della Regione, in applicazione del precedente parametro, unitamente alla constatazione che a maggior ragione la competenza non avrebbe potuto essere contestata in base al novellato riparto di competenze. In occasione della sentenza n. 505 del 2002 non è invece chiaro di quale dei due parametri venga fatta applicazione, posto che la Corte rileva che la normativa regionale contestata “viola infatti l’art. 120 della Costituzione, il quale – sia nel testo originario, sia in quello introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...] – vieta alle Regioni di adottare provvedimenti ostacolanti la libera circolazione delle cose” (punto n. 4 del “considerato in diritto”). Quanto comunque maggiormente preme sottolineare è che nelle due occasioni nelle quali la Corte ha potuto più diffusamente utilizzare il nuovo strumentario costituzionale – sentt. nn. 282 e 407 del 2002 – si è avvertita un’analoga spinta continuista, soprattutto là dove, accettando il carattere trasversale di talune materie di cui al secondo comma dell’art. 117 Cost. <sup>(20)</sup>, ha continuato a considerarle autentici limiti di carattere generale alla legislazione regionale anche esclusiva <sup>(21)</sup>, e non già ambiti di pertinenza esclusiva statale <sup>(22)</sup>. Oltre alla constatazione della sussistenza di limiti di carattere generale alla legislazione regionale, finanche esclusiva, è da rilevare che la Corte, pur riconoscendo sensibili margini di intervento al legislatore regionale, si pone palesemente, anche se talvolta in maniera implicita, in continuità con i precedenti giurisprudenziali relativi alla definizione di date materie. Così, nella

---

(20) Non è mancato inoltre chi ha ritenuto che detta trasversalità potesse avere “conseguenti ricadute sul piano della potestà regolamentare”, conferendo anche al regolamento statale “una inevitabile potenzialità invasiva della sfera regionale”; in questo senso è P. DE LISE, *op. cit.*, p. 3.

(21) Così, cfr., quanto alla lettera *m*), c. 2, art. 117, sent. 282/2002, punto n. 3 del “considerato in diritto”: “quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle e condizionarle”.

(22) Con riguardo alla competenza statale in materia di “ordinamento penale”, cfr. sent. 438/2002.

sent. 282/2002 con riguardo alla materia “ordinamento civile”<sup>(23)</sup>, è difficile non leggersi una conferma di quanto precisato in occasione della sent. 352/2001, là dove era definito che l’incidenza del cd. limite del “diritto privato” sulla competenza regionale non opera in maniera assoluta, posto che anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire taluni adattamenti, purché ciò risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, tale da garantire il rispetto del principio di eguaglianza. Analogamente, in occasione della sent. 407/2002, con riferimento alla materia “tutela dell’ambiente”, vengono addirittura esplicitamente richiamati i precedenti in argomento – sentt. n. 507 e n. 54 del 2000 – con la precisazione che detta materia, non sembra “configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, [...], essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”<sup>(24)</sup>. Da ultimo, la citata impostazione continuista non manca di fare capolino nella sent. 536/2002, in occasione della quale si registra la limitazione della competenza “primaria” della Regione Sardegna in materia di “caccia” in ragione dell’incidenza sulla medesima della competenza esclusiva statale “trasversale” in materia di “tutela dell’ambiente”<sup>(25)</sup>.

---

(23) Cfr. punto 3 del “considerato in diritto”: “altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a quell’area [ordinamento civile], altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità [...] che possono essere disciplinate [...] dal legislatore regionale”.

(24) È chiarito poi – punto 3.2. del “considerato in diritto” – che “dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V [...] è agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto [...] in ordine alla quale si manifestano competenze diverse [...], spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”.

(25) Al punto 4 del “considerato in diritto” si legge che la lett. s), c. 2, art. 117 “esprime un’esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali”; l’ambiente è un “valore” costituzionalmente protetto, “e, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117”.