



C E N S I S

I CONSIGLI REGIONALI RINNOVATI ATTORI DELLA RAPPRESENTANZA SOCIALE

2. Ridefinire le funzioni di indirizzo e controllo

Perugia, 17 luglio 2001

PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA

L'incedere discontinuo della stagione di riforme, che non lascia intravedere una guida pienamente consapevole dei processi che si possono determinare a partire dai provvedimenti di legge, suggerisce di ricercare e proporre possibili itinerari per una ricomposizione dei poteri che abbandoni ogni tentazione di reagire alla complessità sociale riproponendo versioni aggiornate di un ordinamento "a piramide" della filiera delle istituzioni rappresentative, ma che piuttosto privilegi soluzioni coerenti con una struttura sociale policentrica e molecolare come quella italiana.

Il programma di ricerca e comunicazione *I Consigli regionali rinnovati attori della rappresentanza sociale*, promosso dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e dalla Fondazione Censis, si propone di contribuire all'attivazione di un laboratorio di riflessione politica e istituzionale che abbia come protagonisti i Consigli regionali.

Queste istituzioni rappresentano oggi uno snodo importante della forma di democrazia italiana, e le loro scelte - in particolare relativamente alla redazione dei nuovi Statuti - rappresenteranno anche un punto di riferimento determinante per le trasformazioni istituzionali a livello nazionale.

Il progetto prevede - grazie anche al contributo dei Consigli regionali di Sardegna, Umbria, Piemonte e Basilicata - l'organizzazione di quattro workshop di riflessione e dibattito rivolti ai consiglieri regionali, tesi a disegnare un percorso di approfondimento preliminare sul ruolo e sulle funzioni dei Consigli, al fine di integrare l'attività di definizione tecnico-giuridica e lo stesso confronto politico:

- 1° workshop - *Interpretare la rappresentanza, riconoscere le nuove identità regionali* (in che modo comprendere, interpretare e rappresentare le nuove composizioni sociali delle società regionali?);
- 2° workshop - *Ridefinire le funzioni di indirizzo e controllo* (come riorganizzare attività e strumenti dei Consigli in modo da valorizzarne le funzioni?);
- 3° workshop - *Garantire la cittadinanza: un preambolo per gli Statuti?* (quali diritti dei cittadini devono trovare garanzia nelle istituzioni regionali?);
- 4° workshop - *Promuovere lo sviluppo, dialogare con le autonomie funzionali* (quali strumenti programmatici e operativi, e quali relazioni devono essere attivate per contribuire alla promozione dello sviluppo locale?).

Il presente testo di base costituisce uno stimolo alla riflessione per il secondo workshop, organizzato dal Consiglio regionale dell'Umbria a Perugia il giorno 17 luglio 2001.

INDICE

1. Ridefinire il ruolo dei Consigli individuando nuovi spazi d'azione e nuovi strumenti operativi	Pag.	1
2. La funzione di indirizzo	“	5
3. La funzione di controllo	“	8
3.1. ...attraverso gli strumenti conoscitivi	“	9
3.2. ...attraverso gli strumenti ispettivi	“	10
3.3. ...sulla produzione normativa e sull'analisi <i>ex post</i> delle politiche pubbliche	“	13
3.4. ...attraverso il controllo <i>ex post</i> del bilancio	“	16
3.5. ...attraverso il controllo di gestione e la riforma degli uffici interni	“	17L
4. Le funzioni di indirizzo e controllo nelle proposte di Statuto del Veneto	“	20
5. Le funzioni di indirizzo e controllo in una prospettiva comparata	“	23
5.1. L'Andalusia	“	24
5.2. La Baviera	“	24
5.3. La Carinzia	“	25
6. La comunicazione istituzionale	“	27

1. RIDEFINIRE IL RUOLO DEI CONSIGLI INDIVIDUANDO NUOVI SPAZI D'AZIONE E NUOVI STRUMENTI OPERATIVI

Mentre le istituzioni regionali appaiono destinate ad accrescere a livello nazionale il proprio peso politico e amministrativo, i Consigli regionali hanno subito un'*apparente* decurtazione di ruolo avendo perso i poteri di legittimazione dell'esecutivo, di monopolio della produzione normativa e di controllo diretto sulle strutture amministrative.

In realtà, si aprono alle assemblee rappresentative diverse possibilità per implementare funzioni rinnovate a condizione di individuarne con esattezza il senso e di precisarne le modalità di utilizzo. Ciò vale in particolare per le attività di indirizzo e controllo, tradizionalmente oscillanti tra astratte declamazioni e concrete frammentazioni. Si tratta di recuperarne il senso "alto" (indirizzare gli obiettivi dell'azione dell'esecutivo e controllarne il perseguimento in nome e per conto della comunità regionale) e di definire una strumentazione che ne consenta l'effettivo esercizio, senza ricadere nell'indecisionismo assembleare o nella conflittualità infraistituzionale.

A ben guardare, vi è un altro scoglio da superare: la frustrazione che al momento sembra essersi impadronita delle assemblee rappresentative e che ha messo in crisi i Consigli a causa della diffusa opinione che la perdita di potere normativo costituisca una perdita di potere *tout court*, non recuperabile in altro modo.

È auspicabile che si esca dall'equivoco e che tale delusione paralizzante ceda a una nuova, quanto mai opportuna vitalità: basti guardare, a titolo di esempio, al Senato americano, che non è dotato neanche della funzione legislativa, ma ciononostante riveste un ruolo irrinunciabile e tutt'altro che poco incisivo nella forma di democrazia statunitense.

Nel nuovo scenario istituzionale che si va configurando, con riferimento in particolare alle funzioni di indirizzo e controllo dei Consigli regionali, non mancano - questo è certo - le difficoltà e i nodi da sciogliere.

Il *primo aspetto confliggente* riguarda la *funzione di indirizzo* e può essere così formulato: come può il Consiglio regionale esercitare il potere di

indirizzo dal momento che il Presidente riceve sul proprio programma politico un mandato elettorale a suffragio universale?

Il *secondo aspetto confliggente* concerne la *funzione di controllo*, visto che attualmente i Consigli regionali mancano di fonti e sistemi informativi adeguati, di informazioni trasparenti, sistematiche e definitive sull'operato delle Giunte.

Occorre quindi chiarire, in primo luogo, quali siano gli atti di indirizzo la cui valenza sia tale da richiedere l'esercizio del conclusivo potere decisionale delle assemblee (si pensi a rinnovati strumenti di programmazione strategica) e nel contempo quali siano gli strumenti (di conoscenza e diffusione delle informazioni) che consentano concretamente l'esercizio di un'attività di controllo non invasiva delle responsabilità esecutive, ma nemmeno subordinata nel proprio esercizio alle disponibilità occasionali.

Riducendo la centralità dei tradizionali strumenti ispettivi e di sindacalismo politico - mozioni, interrogazioni, interpellanze: forme di controllo politico dell'assemblea sull'esecutivo che hanno già dimostrato di essere assai sterili e poco efficaci -, potrebbe essere assai più interessante e utile la previsione nello Statuto di un parere vincolante, così come ad esempio è prescritto nella Costituzione americana da parte del Senato, sulle nomine dei vertici amministrativi, oppure - garantita la certezza dei tempi - un parere, almeno consultivo, sui principali atti dell'esecutivo (determinati regolamenti, atti non legislativi di programmazione, intese interregionali, stipula di accordi con altri Stati o con enti territoriali interni ad essi, secondo quanto previsto dal nuovo testo dell'art. 117 Cost.).

Infatti, al di là della necessità di un ridimensionamento o di una rifondazione degli strumenti tradizionali - chiarendone la nuova portata in un contesto istituzionale che vede la funzione di indirizzo ripartita tra Presidente e Consiglio regionale -, il controllo "politico" è funzione tipica di ogni parlamento, e può esplicarsi tramite l'esame delle candidature alle cariche la cui nomina spetta all'esecutivo e tramite il parere obbligatorio - ma con tempi certi - su tutte le decisioni più importanti dell'esecutivo.

Dal punto di vista operativo, per svolgere al meglio le funzioni di controllo appare essenziale che il Consiglio si doti di propri strumenti conoscitivi, alternativi e autonomi rispetto a quelli dell'esecutivo - esigenza che, per superare l'estemporaneità delle soluzioni, sarebbe auspicabile fosse soddisfatta in sede di Statuto.

Appare insomma evidente anche il bisogno di una *riorganizzazione interna* degli uffici e delle tecno-strutture, e che tocchi anche le qualifiche del personale che possa presiedere ai flussi di informazione e comunicazione.

Più in generale, nella prospettiva di una rinnovata *mission* delle pubbliche amministrazioni, gli Statuti devono contenere le basi per una implementazione, da parte dei Consigli regionali, di funzioni di indirizzo e controllo in grado, da una parte, di *ordinare e accompagnare un sistema policentrico di autonomie territoriali e funzionali* e, dall'altra, di misurare i risultati delle politiche regionali e della gestione delle "reti" infraregionali in termini di *efficienza ed efficacia dei servizi resi ai cittadini*, attraverso strumenti e procedure di misurazione, monitoraggio, verifica e valutazione delle *performance* dell'attività di governo.

Ciò significa anche porsi il problema delle *strutture di supporto* di cui i Consigli devono dotarsi, sia sul versante di un'autonoma attività conoscitiva, sia su quello dell'informazione all'esterno. La comunicazione politica deve costituirsi come un efficace canale verso la società civile a garanzia della trasparenza dell'amministrazione.

Una riforma degli uffici interni, del resto, è coerente con l'esigenza di dotazione di strumenti idonei per fare la "nuova cultura" dei Consigli, mediante indagini e ricerche di approfondimento sulle società regionali, affinché le assemblee si rendano effettivamente interpreti consapevoli del corpo sociale che rappresentano.

Proprio nel momento in cui si sono istituite le Commissioni consiliari per la redazione dei nuovi Statuti regionali, il presente testo di base tenta di mettere in luce i "luoghi" e le aree di intervento in cui potrebbero essere fatte valere le funzioni di indirizzo e controllo da parte dei Consigli nei confronti delle Giunte e, soprattutto, dei Presidenti eletti direttamente. A tal fine, si è ritenuto che l'esperienza comparata potesse essere d'aiuto ai Legislatori regionali per rispondere in anticipo a problemi ed esigenze, anche strutturali, già affrontati da enti dello stesso livello in Europa.

Ciò proprio nella consapevolezza che le innovazioni istituzionali in atto consentono ai Consigli regionali - a differenza di quanto in principio si possa ritenere - un ampio e diversificato spazio di intervento e di partecipazione nei processi decisionali interni al circuito politico Presidente-Giunta-Consiglio. Proprio entro tale quadro i Consigli possono costituire il vero stimolo e il fulcro di un riassetto di tipo poliarchico delle istituzioni rappresentative che deve essere posto a fondamento delle innovazioni politico-istituzionali in atto.



2. LA FUNZIONE DI INDIRIZZO

Sul terreno della *funzione di indirizzo* dei Consigli regionali, è opportuno domandarsi quali spazi abbia oggi il Consiglio per la determinazione dell'indirizzo politico regionale nel quadro del rinnovato circuito esecutivo-legislativo e in assenza di qualsiasi tipo o forma di fiducia parlamentare sia implicita che esplicita. Certamente la funzione legislativa è anche una fonte di indirizzo politico, tuttavia, oltre ad essa, vanno disciplinati in Statuto, anche a grandi linee e relativamente solo a determinati aspetti, con rinvio al Regolamento consiliare, gli strumenti più appropriati per esercitare il potere dell'assemblea.

In questa prospettiva, si qualifica come uno strumento utile l'opportunità che l'esecutivo, rappresentato dal Presidente, si presenti in Consiglio nel momento in cui assume le sue funzioni per comunicare il proprio programma di governo. In tal modo l'assemblea regionale potrà prendere coscienza, pur in assenza di dibattito, del programma di governo dell'esecutivo e, allo stesso tempo, sarà possibile, nell'ambito delle linee d'indirizzo che nascono già nel rapporto Presidente-corpo elettorale, innescare un processo fondato sulla logica inglese del *government with the mandate*. Ciò dovrà avvenire naturalmente in una seduta pubblica, ampiamente fruibile anche da parte dei cittadini attraverso gli strumenti previsti dalla comunicazione istituzionale (Tv, radio, Internet).

Parimenti si potrebbe continuare ad utilizzare un classico strumento di indirizzo quale la *mozione*, atto attraverso il quale si promuove su di un documento una determinata direttiva per l'esecutivo regionale, oppure la *risoluzione*, atto di indirizzo per eccellenza.

Oltre a ciò, uno strumento opportuno - soprattutto se dotato di una forte visibilità nell'ambito della comunicazione istituzionale - è rappresentato dall'*ordine del giorno di istruzione al governo regionale*: uno strumento che tende a impegnare l'esecutivo a dare un particolare significato alle norme approvate oppure ad adottare un determinato provvedimento connesso.

Allo stesso tempo, sarebbe assai utile che l'esecutivo sviluppasse nei confronti del legislativo quei documenti informativi che vanno sotto il nome di "Libri". Questi, come è noto, in genere sono di due tipi: "Libro bianco" o "Libro verde". I *Libri verdi* sono testi generalmente pubblicati

dall'esecutivo (si pensi ad esempio a quelli pubblicati dalla Commissione europea), riguardano un settore politico specifico, e sono destinati innanzitutto ai diretti interessati - organizzazioni e/o privati cittadini - invitati a partecipare al processo decisionale. I *Libri bianchi*, invece, sono documenti contenenti proposte di azione in un settore specifico. Questi strumenti sono comunemente utilizzati dagli esecutivi più evoluti (per esempio, nel Regno Unito) sia per evidenziare idee da discutere e sulle quali aprire un dibattito pubblico, sia per presentare proposte ufficiali presso settori politici specifici, mettendo in luce l'indirizzo politico governativo.

Appare comunque abbastanza evidente che la funzione di indirizzo politico, al di là di un certo ruolo di tipo integrativo (Fusaro) nell'ambito del rapporto Presidente-corpo elettorale, trovi difficoltà ad esplicarsi oggi nella nuova conformazione dell'istituzione regionale. In questo quadro di rinnovamento, la partecipazione dell'assemblea all'indirizzo politico potrà trovare un fondamento e una forza rigenerata soltanto trasformandosi nella funzione di controllo.

In alternativa, la fase di definizione delle linee di indirizzo da parte del Consiglio regionale può esplicarsi in modo pregnante in sede di *programmazione di bilancio*, vero momento in cui la classe politica regionale può esprimere una sintesi decisionale di rilievo per i destini del territorio amministrato. Ciò in un duplice aspetto: in una fase *ex ante* di indirizzo, e in una fase *ex post* di controllo (come si vedrà meglio più avanti).

Negli ultimi venti anni, abbandonata l'esperienza della programmazione economica globale, il quadro istituzionale a livello nazionale è caratterizzato dall'adozione della programmazione di bilancio (leggi n. 468/78, n. 362/88, n. 94/97, n. 208/99). Il profilo dell'esperienza nazionale, rilevante per la fase costituente regionale, è in effetti il punto di equilibrio, faticosamente raggiunto, fra poteri di proposta del Governo e poteri decisionali del Parlamento: sulla base della revisione legislativa e delle omogenee innovazioni introdotte nei regolamenti della Camera e del Senato, si è garantito il rispetto degli equilibri macroeconomici definiti dal Documento di programmazione economica e finanziaria e dalle mozioni parlamentari che, approvandone i contenuti, vincolano la sessione di bilancio e limitano la facoltà di emendamento in sede parlamentare. Naturalmente gli Statuti regionali possono rivisitare la materia, ma complessivamente il riferimento

all'esperienza parlamentare degli anni del risanamento (dal '92 in poi) offre una utile base di confronto.

È importante, dunque, aprire una seria riflessione sulla opportunità che la decisione di bilancio venga affidata al Consiglio, su proposta del governo regionale, secondo uno schema che coprirebbe le due questioni fondamentali: quella dell'equilibrio generale della finanza regionale e locale nell'ambito delle compatibilità fissate dall'Unione europea e dal Parlamento della Repubblica (*fiscal policy*), e quella della ripartizione delle risorse e della definizione delle politiche pubbliche regionali (funzione allocativa).

Per quanto riguarda la funzione allocativa, la base offerta dalla struttura del bilancio disegnata, per le Regioni, dal D.lgs. n. 76/99 può configurare - come è accaduto con la legge Ciampi n. 94/97 - una ripartizione accettabile dei rispettivi ruoli dell'assemblea elettiva e del governo regionale. Le assemblee elettive possono contribuire e partecipare, con un bilancio "politico", all'indirizzo delle politiche pubbliche regionali nei grandi settori dell'assetto del territorio, del *welfare*, delle politiche produttive, della formazione e dell'istruzione, dell'ambiente. Mentre il bilancio per la gestione rimane sostanzialmente affidato non solo alle agenzie regionali, ma soprattutto alla rete degli enti locali e delle autonomie funzionali, accentuando l'adozione di modelli aziendalistici per centri di costo.

In questa prospettiva, ai Consigli regionali spetterebbe l'onere di dotarsi di una seria infrastruttura tecnica (Servizio bilancio), collocata al centro del processo di bilancio dai Regolamenti consiliari.

3. LA FUNZIONE DI CONTROLLO

È proprio la *funzione di controllo* che oggi appare come la leva più efficace in capo al Consiglio regionale per partecipare al processo politico. Questa funzione potrebbe esplicitarsi sotto molteplici forme:

- il controllo attraverso gli *strumenti conoscitivi*:
 - indagini conoscitive;
 - udienze legislative (le cosiddette *hearings*);
 - mozioni e risoluzioni;
- il controllo attraverso gli *strumenti ispettivi*:
 - vaglio delle nomine dell'alta dirigenza;
 - *recall presidenziale*;
 - *question time*;
 - Commissioni di inchiesta;
- il controllo sulla *produzione normativa* e sull'*analisi ex post delle politiche pubbliche*:
 - pareri sui regolamenti dell'esecutivo;
 - analisi di *performance*, di processo, d'impatto;
 - relazioni programmatiche, sullo stato di attuazione di leggi o di programmi, di scenario;
- il controllo attraverso il *controllo ex post del bilancio*;
- il controllo attraverso il *controllo di gestione* e la *riforma degli uffici interni*.



3.1. ...attraverso gli strumenti conoscitivi

Il *controllo attraverso gli strumenti conoscitivi* è forse la funzione che allo stato attuale potrà richiedere alle Regioni lo sforzo più rilevante, anche sotto il profilo economico.

È certo, infatti, che per l'acquisizione delle informazioni di cui necessita l'assemblea regionale si deve svincolare dagli apparati e dalle tecno-strutture poste in essere e gestite dall'esecutivo, in quanto è proprio sotto il profilo della conoscenza - e quindi della capacità di acquisire informazioni al pari, se non meglio, dell'esecutivo - che il Consiglio regionale potrà svolgere nel modo migliore la sua funzione di controllo dell'attuazione dell'indirizzo politico governativo. Pertanto, l'assemblea dovrà potenziare al massimo il proprio potere d'informazione, per controbilanciare e vagliare nel modo migliore quanto in fase ascendente e discendente sarà proposto dall'esecutivo regionale.

Quest'opera di tipo conoscitivo, peraltro, sarà tanto più efficace quanto più sarà aperta e polivalente nei confronti di tutti i soggetti, dalle associazioni alle università, a tutto il vasto e variegato quadro delle autonomie funzionali attive sul territorio regionale, in quanto solo allargando lo spettro dei centri informativi - sia di tipo singolo sia di tipo collettivo - la quantità e la qualità delle informazioni raccolte potranno essere migliori di quelle comunicate dall'esecutivo.

Gli strumenti utili in questo senso continuano ad essere rappresentati certamente dalle *indagini conoscitive* - documenti atti ad acquisire conoscenze, studi e valutazioni su problematiche particolari - e dalle *udienze legislative*, le cosiddette *hearings* - strumenti atti ad acquisire elementi di informazione e valutazione ai fini della istruttoria legislativa.

Comunque, appare certo che tale potere di controllo non potrà essere posto in essere in assenza di una riforma organica degli uffici e delle strutture tecnico-operative regionali (come si vedrà meglio più avanti).

3.2. ...attraverso gli strumenti ispettivi

Il controllo attraverso gli strumenti ispettivi trova grande forza nel sempre maggiore ruolo attribuito ai Consigli in qualità di garanti della conoscenza, trasparenza e pubblicità delle ragioni delle scelte governative, siano esse di natura propriamente attuativa dell'indirizzo politico, siano esse invece attinenti alla nomina di persone destinate a ricoprire cariche pubbliche.

Una indagine realizzata dal Cnel sullo stato dei Consigli e delle Assemblee regionali e delle Province autonome, riferita all'anno 1998, evidenzia le modalità di espressione delle funzioni di indirizzo e controllo sulla base delle attività poste in essere dai consiglieri regionali (tab. 1).

Tab. 1 - Atti consiliari espressione dell'attività di indirizzo e controllo presentati nelle Regioni italiane, anno 1998

Regioni	Atti di indirizzo politico			Atti di sindacato ispettivo			Atti di informazione	
	Mozioni	Risoluzioni	Odg	Inchieste	Interpellanze	Interrogazioni	Indagini conoscitive	Consultazioni
Piemonte	*	*	226	*	243	463	*	67
Lombardia	196	2	271	2	144	415	0	55
Liguria	77	*	258	*	423	207	*	*
Veneto	65	23	*	*	99	350	*	*
Emilia Romagna	8	200	14	*	129	920	33	20
Toscana	106	17	13	*	18	555	*	56
Umbria	77	12	7	1	96	71	2	40
Lazio	109	5	34	*	21	486	*	*
Molise	8	*	26	*	17	51	*	*
Puglia	7	*	27	*	5	187	1	18
Basilicata	*	*	37	0	2	174	0	0
Calabria	34	*	5	*	4	76	1	21
Rso					100	330		
Valle d'Aosta	17	5	5	*	103	83	*	*
Trento	45	0	39	0	60	792	0	38
Bolzano	53	*	58	*	0	2.135	0	*
Friuli Venezia Giulia	22	*	89	*	131	274	*	*
Sardegna	35	24	32	*	104	300	*	*
Rss **	34		45		80	717		

* Dato non disponibile.

** Esclusa la Regione Sicilia.

Fonte: indagine Cnel, 2000



Un dato senza dubbio significativo è quello concernente gli strumenti di sindacato ispettivo: nelle Regioni a statuto ordinario si registra nel corso dell'anno una media per Regione di 100 interpellanze e di addirittura 330 interrogazioni. I consiglieri che hanno maggiormente fatto ricorso a questi ultimi atti risultano quelli dell'Emilia Romagna (920 interrogazioni). Quantità rilevanti si registrano anche in Toscana (555), nel Lazio (486), in Piemonte (463), in Lombardia (415) e in Liguria (423 interpellanze).

Per quanto riguarda invece le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, si registra una media di 80 interpellanze (un dato molto simile a quello delle Regioni ordinarie), mentre è assai maggiore il numero delle interrogazioni, che arriva fino a una media di 717 nell'anno. Questo dato, in particolare, è condizionato dall'alto numero di interrogazioni presentate nella Provincia autonoma di Bolzano (più di 2.100 interrogazioni).

La ricerca del Cnel evidenzia, quindi, la grande attività dei consiglieri regionali, in una fase nella quale ancora non era stata introdotta l'elezione diretta del Presidente della Regione, nel cercare di acquisire informazioni, nonché di "sindacare" i comportamenti e le scelte dell'amministrazione. Uno sforzo che oggi appare, francamente, ancora meno efficace che nel passato.

Nel rinnovato quadro di formazione di un nuovo esecutivo incentrato sulla elezione diretta del Presidente sarebbe, invece, diversamente molto importante per i Consigli dotarsi di uno strumento tipico delle democrazie federali: la possibilità di *vagliare le nomine* di coloro che vengono proposti dal Presidente per ricoprire cariche pubbliche strategiche non di tipo elettivo. Se appare corretto che lo Statuto riservi ampi poteri di nomina al Presidente della Giunta, appare altrettanto corretto tuttavia che il Consiglio non risulti completamente estromesso da questa fase.

In questa fase di *screening* delle nomine presidenziali - che negli Stati Uniti è molto rigorosa e non riguarda soltanto le nomine dei giudici della Corte suprema e degli ambasciatori, bensì anche i componenti delle *Agencies* - sono racchiuse grandi potenzialità in capo ai Consigli per quel che pertiene la difesa dell'interesse generale: intervenendo sulle nomine e fissando gli standard di selezione, l'assemblea ha infatti un controllo e una diretta influenza anche su quel vasto mondo di enti amministrativi alle dirette dipendenze della Giunta regionale. E, in questo senso, un controllo severo e penetrante attraverso un parere vincolante potrebbe risultare lo strumento

più sicuro per una migliore individuazione e selezione delle candidature, e allo stesso tempo per consentire al Consiglio di verificare che il Presidente utilizzi il suo potere in modo trasparente.

Oltretutto, questo meccanismo si potrebbe proporre anche per le nomine degli assessori da includere nella Giunta, qualora queste - come appare auspicabile - fossero fatte al di fuori del Consiglio, prevedendo una chiara incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere regionale. Così facendo, peraltro, si potrebbero controllare meglio i requisiti formali e le competenze delle persone che entrerebbero a far parte della Giunta e, parimenti, riconoscere il ruolo e l'importanza dell'*advice and consent* del Consiglio. Ciò naturalmente comporta che anche questo potere debba essere regolato con attenzione, stabilendo in Statuto, per esempio, come si esce dalle situazioni di contrapposizione tra esecutivo e legislativo, dunque prevenendo in anticipo qualsivoglia contenzioso tra i diversi organi.

È da evidenziare, inoltre, quello che secondo alcuni (Cavalieri) potrebbe costituire un ulteriore strumento da adottare: il *recall presidenziale*, istituto applicato nella forma di governo statunitense che prevede la possibilità di una revoca del Presidente (o di altre cariche elettive) da parte degli elettori. Pur essendo diverso dalla fiducia, tale meccanismo potrebbe consentire di rendere in qualche modo più responsabile il Presidente eletto direttamente, costruendo un percorso parallelo e biunivoco di responsabilità rispetto alla sua elezione diretta.

Un diverso strumento, che peraltro ha già dimostrato la sua efficacia, è il cosiddetto *question time*. Oggi, per la velocità e i ritmi della politica nazionale ma anche regionale, un sindacato ispettivo fondato sulle interrogazioni e sulle interpellanze appare alquanto obsoleto. Non soltanto perché sembra esaurirsi nella pubblicità dell'atto di sindacalismo politico senza il dovuto riguardo per una risposta motivata e plausibile da parte del governo (da cui spesso arriva in termini eccessivamente differiti nel tempo), ma proprio perché i tempi di reazione all'azione ispettiva sono totalmente decontestualizzati temporalmente e politicamente rispetto al tema in discussione. In questo quadro, quindi, l'introduzione del *question time* appare essere forse la forma più incisiva e rapida di sindacato ispettivo da parte dell'istituzione parlamentare, garantendo una procedura di controllo dell'azione governativa particolarmente puntuale.

Parimenti, pur essendo strumenti “classici” nel quadro dei rapporti tra esecutivo e legislativo, mantengono la loro utilità le *Commissioni d’inchiesta*. Previste nel nostro ordinamento a livello nazionale (art. 82 Cost.), queste Commissioni potrebbero svolgere una funzione di severo controllo sia sull’operato dell’esecutivo sia sui meccanismi interni che regolano la macchina amministrativa.

3.3. ...sulla produzione normativa e sull’analisi *ex post* delle politiche pubbliche

I controlli sulla produzione normativa e sull’analisi ex post delle politiche pubbliche meritano una considerazione sempre maggiore proprio nel momento in cui - come opportunamente si auspica - il potere regolamentare viene attribuito all’esecutivo. In questo quadro, il legislativo non deve perdere la sua capacità di incidere sulla produzione normativa in generale, sia sul piano quantitativo sia sul piano qualitativo.

Infatti, potrebbe risultare non di poco conto un controllo consiliare su alcuni regolamenti - che devono essere definiti con attenzione e chiarezza nello Statuto - attraverso la predisposizione di pareri vincolanti: un potere modellato sulla falsariga del parere che gli organi parlamentari esprimono sui regolamenti delegati di semplificazione o sui decreti delegati. Pur nella sua vincolatività, va garantito, comunque, che questo parere consenta all’esecutivo tempi certi nell’approvazione del regolamento.

In questa prospettiva, il nuovo Statuto potrebbe prevedere norme che disciplinino il controllo sulla qualità della produzione normativa, sulla fattibilità e sulla semplificazione legislativa con la delegificazione, recependo così i nuovi principi introdotti dalla legge n. 59 del 1997 (art. 20) e dalla legge n. 50 del 1999¹, anche istituendo un apposito ufficio all’interno dell’amministrazione per la redazione (*drafting*) e la valutazione delle leggi.

¹ Come previsto dalla legge 8 marzo 1999, n. 50, “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998”, uno dei principi che le assemblee devono seguire nella produzione delle leggi è quello della “qualità” dei testi legislativi. Inoltre, oltre al concetto di qualità dei testi di legge,

Si tratterebbe di un ufficio che dovrebbe funzionare come “gli occhi e le orecchie della stessa assemblea legislativa” (Patton), preoccupandosi da un lato di tradurre i bisogni conoscitivi presenti all’interno dell’assemblea in concrete domande di valutazione, dall’altro di vagliare con attenzione quanto sul piano normativo proviene dall’esecutivo.

In questo mutato contesto, vengono in primo piano nuove esigenze e necessità di conoscenza, meno legate all’analisi testuale e interpretativa delle norme - momento che resta comunque indispensabile - e più orientate all’analisi e alla valutazione delle politiche poste in essere da tali norme. I cambiamenti legislativi e istituzionali, infatti, spingono lo sviluppo della valutazione normativa all’interno delle assemblee legislative e aprono spazi e opportunità per introdurre nella struttura interna dei Consigli l’uso di strumenti analitici nuovi, come l’*analisi di performance* (tecnica che fornisce informazioni sugli aspetti chiave che aiutano a descrivere in che modo il sistema organizzativo o il programma di intervento stia operando e la misura in cui gli obiettivi specifici siano stati raggiunti), l’*analisi di processo* (tecnica che studia lo svolgimento del processo di attuazione della legge con strumenti di tipo qualitativo) e l’*analisi d’impatto* (tecnica che studia se l’intervento ha prodotto gli effetti per i quali è stato concepito, e se essi siano da attribuire all’esistenza e alle caratteristiche dell’intervento stesso).

Ciò naturalmente è necessario in quanto “bisogna ricordare che i responsabili del governo e i parlamentari non hanno, come gli imprenditori, una base naturale - come i profitti e le perdite - per sapere se una politica ha fatto il suo tempo, se è diventata poco produttiva o se ha perduto il favore dei suoi destinatari. (...) Che lo riconoscano o meno i decisori hanno bisogno di valutazioni ‘forti’ e critiche che assicurino la solidità empirica dei fondamenti concettuali delle politiche e che possano misurarne i progressi e gli effetti”².

Pertanto, il Consiglio regionale nella sua funzione di controllo non può non considerare la necessità di valutare anche *ex post* le politiche pubbliche

bisogna anche considerare quello di un riordino della legislazione attraverso i Testi unici. Su questo tema da tempo si sta svolgendo un articolato dibattito anche in dottrina.

² V. E. Chelimsky, “L’évaluation législative au Congrès des Etats Unis”, in *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, 1995, p. 157.

adottate. Traspare l'esigenza di conoscere gli effetti di tali politiche, di fondarne la legittimità, di motivarne la permanenza, la modifica o la sostituzione. Il fine è quello di coadiuvare le decisioni dei *policy maker* che formulano le politiche in ambiti in cui non esistono strumenti per sapere se le scelte fatte siano idonee a raggiungere gli obiettivi desiderati.

Negli Stati Uniti questo tipo di valutazione conta su una tradizione ormai trentennale, in Europa è approdata solo recentemente, e in Italia se ne parla da pochi anni, ma il suo utilizzo è decisamente raro. Nel nostro ordinamento nazionale, però, una serie di leggi prevedono che il Governo relazioni periodicamente al Parlamento sul loro stato di attuazione. L'obiettivo è di comprendere se il processo di rendicontazione, che dovrebbe passare attraverso questi documenti, sia effettivo. Ciò potrebbe avvenire anche a livello regionale, introducendo l'obbligo per la Giunta di informare il Consiglio.

Tali documenti potrebbero essere di tre tipi:

- *Relazioni programmatiche*, ossia relazioni in cui l'esecutivo illustra gli indirizzi che intende seguire nelle materie di sua competenza (modellate sulla falsariga di quanto già detto a proposito degli strumenti conoscitivi);
- *Relazioni sullo stato di attuazione di leggi o di programmi*, ossia relazioni in cui l'esecutivo riferisce al Consiglio sull'attività svolta ai fini dell'attuazione di leggi o programmi, della risoluzione di problemi specifici, dell'utilizzo di fondi o contributi, rendendo conto, in modo particolare, di quanto è stato fatto per raggiungere gli obiettivi desiderati;
- *Relazioni di scenario*, ossia relazioni che mirano a fornire informazioni e dati su materie che possono coincidere con l'intero arco di competenze di un assessorato o con un settore di competenza dello stesso, e in tal caso hanno carattere generale (a titolo di esempio, la Relazione sullo stato della pubblica amministrazione), oppure su problemi e fenomeni circoscritti, nonché sull'attività di diversi tipi di enti, e in tal caso hanno carattere specifico.

3.4. ...attraverso il controllo *ex post* del bilancio

La funzione di controllo esplicita attraverso il *controllo del bilancio* regionale potrebbe essere considerata, sulla scorta dell'esperienza positiva della Camera dei Deputati, come uno strumento idoneo a monitorare, vagliare, filtrare l'azione dell'esecutivo regionale nel Consiglio. Come è noto, il sistema adottato alla Camera dei Deputati prevede un processo "monitorizzato" (Manzella, Lupo), caratterizzato cioè da una precisa e rigorosa tempistica e da una determinazione dell'ordine e del momento in cui i documenti vengono presentati e le decisioni vengono assunte. In questo senso, i pareri obbligatori della Commissione V Bilancio - una cosiddetta Commissione-filtro - certamente rappresentano per il Governo un momento di alta rilevanza - nonché di incidenza - per la fase decisiva di indirizzo politico nell'ambito del processo legislativo.

Resta da chiedersi se sia opportuno inserire, attraverso un processo di "incastro" tra Statuto e Regolamento d'aula, un'apposita sessione di bilancio anche a livello regionale. Essa garantirebbe certamente un controllo penetrante dell'assemblea sull'esecutivo, ma allo stesso tempo dovrebbe permettere all'esecutivo di contare su tempi certi per l'approvazione del bilancio consuntivo.

Più in dettaglio, tale funzione di controllo sarebbe ancorata al processo di bilancio e verrebbe articolata in modo simmetrico rispetto alla fase decisionale. Il controllo strategico del bilancio avrebbe ad oggetto:

- la misurazione e la valutazione dei risultati in termini di coerenza e compatibilità del quadro complessivo della finanza regionale e locale rispetto ai parametri posti in sede nazionale e in sede europea;
- la verifica dell'attuazione, in termini finanziari, delle politiche pubbliche regionali;
- la verifica in termini di efficienza e di economicità della gestione delle reti dei centri di spesa regionali, locali e funzionali (anche attraverso nuovi strumenti di *rating* e *benchmarking*).

Infine, si può riflettere sull'opportunità o meno di istituire una Autorità indipendente per il controllo di bilancio (in base ai parametri di valutazione appena indicati) con compiti di referto al Consiglio regionale e regolata con

legge regionale. Tale istituto tecnico potrebbe rappresentare uno strumento di garanzia per l'opposizione consiliare e, in definitiva, per l'intera comunità regionale.

3.5. ...attraverso il controllo di gestione e la riforma degli uffici interni

Come è noto, negli ultimi anni si è passati dalla prevalenza (e dalla sostanziale inefficacia) del controllo di legittimità sugli atti, largamente considerato come un modello in crisi e fortemente inadeguato alle esigenze di una moderna pubblica amministrazione, ad un quadro molto più articolato (e potenzialmente dotato di maggiore incidenza sull'attività delle strutture amministrative ad ogni livello) che trova i suoi punti qualificanti nel *controllo di gestione*, in generale, e nella forma dell'*internal auditing*, in particolare.

Questi elementi, considerati in una prospettiva di piena attuazione e di completa esplicazione delle funzioni da parte degli organismi preposti, comportano trasformazioni procedurali e organizzative di assoluto rilievo, ma soprattutto determinano l'affermazione di una nuova cultura per la conduzione dell'azione amministrativa, fondata in primo luogo sulla verifica dell'esigenza delle gestioni e del raggiungimento degli obiettivi programmati.

La piena ed efficace utilizzazione del controllo di gestione, associata ad altri, differenziati processi di responsabilizzazione delle figure dirigenziali, si presenta quindi come un elemento di discriminazione e come un sostanziale impulso per la vera riforma dell'organizzazione amministrativa generale, anche e soprattutto in rapporto alle modifiche che si andranno ad introdurre nel nuovo assetto istituzionale delle Regioni.

In questo senso, i nuovi Statuti potrebbero adottare un sistema di controllo di gestione che, anche a seguito del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, consegua due obiettivi principali:

- ridurre i costi;
- migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione per accrescere la competitività regionale.

Conseguentemente, il controllo di gestione viene ad assumere una rilevanza sempre maggiore, diventando uno strumento messo a disposizione del management pubblico nella gestione delle amministrazioni e aziende chiamate a perseguire le proprie finalità istituzionali coniugando obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. Anche la dirigenza pubblica dovrebbe essere dotata di strumenti idonei per svolgere le proprie funzioni nel modo migliore possibile, escogitando incentivi (o disincentivi) idonei a massimizzare il raggiungimento degli obiettivi.

Nell'ambito dell'idea di razionalizzazione e controllo dell'assemblea legislativa, è necessario innanzitutto verificare l'efficacia dell'azione delle strutture interne all'amministrazione, come strutture di supporto al Consiglio regionale deputate al raggiungimento dei fini istituzionali: dall'ufficio per le risorse umane a quello per la formazione del personale, a quello sul bilancio, a quello sul *drafting* legislativo. Ogni settore ed ufficio dovrà essere valutato e monitorato in funzione di indici e indicatori che rileveranno i fenomeni considerati sia sotto il profilo della quantità sia sotto il profilo della qualità.

Riguardo al problema del controllo sull'amministrazione, e quindi sulle eventuali funzioni amministrative residuali del Consiglio, sarebbe da prevedere una soluzione razionalizzatrice, eliminando qualsiasi tipo di interferenza diretta nell'amministrazione da parte dei Consigli.

L'intervento dei Consigli - come è già stato evidenziato - dovrebbe avvenire esclusivamente nella fase del vaglio dei candidati a ricoprire cariche pubbliche non di tipo elettivo, prevedendo come detto la necessità di un parere obbligatorio e vincolante sulle candidature proposte dall'esecutivo. Questo compito dovrebbe essere posto in capo al Consiglio, anche perché in tal modo si riuscirebbe a sradicare la forte tradizione, che abbiamo avuto a livello parlamentare e a livello regionale, costituita dai legami di settore tra Commissioni parlamentari e strutture governative - uno dei più potenti canali di corporativizzazione della politica italiana, che rende palese come a livello regionale i Consigli abbiano rinunciato da tempo a una delle loro funzioni fondamentali.

Parimenti, però, il Consiglio si dovrebbe dotare di strutture operative e di uffici tecnici in grado di fare fronte alle nuove esigenze emergenti. Appare piuttosto evidente, infatti, che molti Consigli sono malamente strutturati. Allora è necessario un grosso investimento, finanziario e tecnologico, per avere degli uffici di staff in Consiglio che siano in grado di conoscere dati, elaborarli e portarli a cognizione della maggioranza e dell'opposizione. È necessario, da un lato, riqualificare il personale già presente nei Consigli regionali e, dall'altro, innestare attraverso nuove procedure di reclutamento - concorsuali o secondo diverse forme di contrattualizzazione - personale che sia in grado di eseguire il proprio lavoro ad un elevato standard di professionalità, impegnandosi per l'istituzione Consiglio e non per i gruppi consiliari o per i singoli consiglieri.



4. LE FUNZIONI DI INDIRIZZO E CONTROLLO NELLE PROPOSTE DI STATUTO DEL VENETO

In questa fase è certamente utile analizzare come la funzione di indirizzo e quella di controllo siano state tratteggiate nelle due proposte di Statuto già rese pubbliche, entrambe nella Regione Veneto.

La prima proposta in analisi è quella presentata dal Presidente della Regione Veneto Giancarlo Galan, depositata presso il Consiglio regionale il 27 ottobre 2000. Questo testo, che si compone di 67 articoli suddivisi in 5 titoli più le disposizioni finali e transitorie, appare incentrato soprattutto sul problema della fiscalità regionale.

Per quanto riguarda però le funzioni di indirizzo e controllo, lo Statuto prevede espressamente all'articolo 2 che "Il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa e la funzione di controllo nei modi previsti dallo Statuto", approvando il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo presentati dalla Giunta, deliberando sugli atti di intervento della Regione nella programmazione nazionale e comunitaria, e nominando i rappresentanti della Regione nei casi previsti dalla legge. In più, all'articolo 21 si prevede come sindacato conoscitivo e ispettivo l'utilizzo delle interrogazioni, interpellanze e mozioni, stabilendo peraltro al comma 2 che "Ogni consigliere regionale ha diritto di ottenere informazioni e dati, e di esaminare gli atti e i documenti riguardanti l'attività della Regione e degli enti, aziende e agenzie regionali. L'esercizio di tale diritto è disciplinato dal regolamento del Consiglio regionale".

Il testo demanda al Regolamento interno del Consiglio l'organizzazione interna dell'assemblea (art. 27) e prevede l'istituzione di Commissioni consiliari permanenti e temporanee (art. 28) ai cui lavori - se richiesto - hanno l'obbligo di partecipare senza diritto di voto anche i membri della Giunta. Allo stesso tempo, viene prevista anche la possibilità di istituire delle Commissioni consiliari d'inchiesta su particolari temi di interesse (art. 29).

Il Presidente della Giunta nomina e revoca i suoi assessori (art. 32, cc. 3 e 4), sebbene sia prevista l'incompatibilità tra membro della Giunta e consigliere regionale. Peraltro, all'articolo 54, commi 2 e 3, è previsto che i dirigenti sono "nominati rispettivamente dalla Giunta regionale e

dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale" e che questo incarico "può essere revocato, motivatamente, prima della scadenza del termine di nomina". Il testo non specifica chi può revocare questi dirigenti.

È da sottolineare la non previsione di un parere obbligatorio vincolante del Consiglio sulle nomine degli alti dirigenti delle strutture amministrative all'interno delle agenzie regionali istituite dalla Giunta (art. 56), i cui dirigenti, infatti, vengono nominati e revocati esclusivamente dalla Giunta regionale (art. 57).

All'articolo 60, comma 3, si prevede la presentazione del bilancio "al Consiglio entro il 30 settembre dell'anno precedente" e la sua approvazione con legge regionale entro il 21 dicembre, ma il testo non specifica oltre, sottolineando che per quanto riguarda i controlli finanziari e gestionali del Consiglio sulla Giunta "la apposita Commissione riferisce periodicamente al Consiglio".

La proposta di Statuto in questione si presenta quindi abbastanza agile e breve, demandando al Regolamento d'assemblea gli strumenti per attuare le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio. Appare di tutta evidenza che questi ultimi non potrebbero essere particolarmente penetranti in quanto, ad esempio, le nomine e le revoche degli alti funzionari delle agenzie regionali sono in capo alla Giunta, non sono previsti pareri obbligatori e vincolanti riguardo ai particolari regolamenti predisposti dalla Giunta (che ha una riserva di regolamento) e non è prevista nessuna forma di controllo di gestione.

La seconda proposta di Statuto esaminata è stata presentata al Consiglio della Regione Veneto dai consiglieri Cacciari, Variati, Zanonato, Bettin e Resler il 19 gennaio 2001. Questo testo, che consta di 38 articoli strutturati in 3 titoli, fin dalla sua relazione introduttiva specifica che la proposta punta a rafforzare "il ruolo del Consiglio regionale, senza che ciò indebolisca quello del Presidente".

Ciò appare derivare essenzialmente dall'istituzione delle autorità indipendenti di garanzia, secondo un modello che vige in altre grandi esperienze democratiche. Peraltro, pur nella sua brevità, questa proposta prevede all'articolo 14 una Conferenza regionale per la programmazione economica e sociale, considerata come "sede di raccordo tra gli strumenti di indirizzo programmatico e le autonomie funzionali, le parti sociali e il terzo settore".

Va sottolineato, in particolare, l'articolo 20 della proposta, che stabilisce che "La Giunta regionale cura gli atti amministrativi che rendono esecutive le disposizioni della legislazione regionale, che già non prevedano la ripartizione delle funzioni amministrative". Per le materie e funzioni che sono espressamente di sua competenza, "la Giunta regionale affida la gestione alle autonomie locali, riservandosi il potere di indirizzo e di coordinamento, il potere di controllo del rispetto degli standard minimi, il potere sostitutivo nei casi di inadempienza".

Appare chiaro, quindi, che la logica di fondo di questo testo è improntata essenzialmente ad una formula, per quanto riguarda le procedure di indirizzo e controllo, essenzialmente basata sul principio di sussidiarietà verticale e su quello propriamente autonomistico di ogni ente territoriale, dal Comune alla Provincia, evitando di fatto ogni tentativo egemonico di stampo neocentralistico. In questo senso, i poteri del Consiglio vengono poco specificati e si correlano tra l'altro con l'istituzione di un Consiglio delle Autonomie, secondo uno schema bicamerale regionale di tipo non paritario.

Per i relatori di questa proposta, il Consiglio regionale mantiene comunque rilevanti poteri, in quanto detiene una "competenza esclusiva sulle funzioni legislative e le funzioni di indirizzo e controllo" (art. 28, c. 1); può "revocare il Presidente del Consiglio, i Vicepresidenti, i Segretari, congiuntamente o separatamente, a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia che deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei Consiglieri assegnati, discussa dal Consiglio regionale non prima di dieci e non oltre quindici giorni dalla data di presentazione, e votata per appello nominale a maggioranza assoluta dei voti dei consiglieri assegnati" (art. 28, c. 4); vota a maggioranza assoluta dei suoi membri "il programma del Presidente presentato nella seduta di insediamento dopo le elezioni" (art. 28, c. 5). Inoltre, attraverso un'Agenzia di vigilanza tecnico-economica a sua disposizione, il Consiglio vigila "sull'attività della Giunta e degli Assessorati, nonché degli organismi, enti a partecipazione regionale, che promanano da leggi regionali, che siano istituiti dalla Giunta, ovvero da questa prendano direttive" (art. 36).

Si tratta certamente di un testo agile e, in quanto tale, in questa sede può essere considerato come un testo-parametro per l'inserimento di procedure, meccanismi, strumenti di raccordo e controllo tra legislativo ed esecutivo.

5. LE FUNZIONI DI INDIRIZZO E CONTROLLO IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

È di sicuro interesse analizzare in prospettiva comparata di quali strumenti si sono dotati alcuni enti subnazionali in Europa per valorizzare al meglio i ruoli delle rispettive assemblee legislative attraverso l'utilizzo delle funzioni di indirizzo e controllo. In particolare, sono state individuate tre esperienze diverse tra di loro per intensità ed efficacia (tav. 1):

- il caso della Andalusia, una regione nella quale le funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dell'esecutivo sono alquanto blande;
- il caso della Baviera, in cui tali funzioni sono più cogenti, ma ancora non includono propriamente le procedure di controllo del bilancio;
- il caso della Carinzia, in cui le funzioni di indirizzo e controllo sono praticamente nelle mani dell'assemblea legislativa.

Tav. 1 - Quadro sinottico comparativo degli strumenti di indirizzo e controllo presenti in alcune Regioni europee

Strumenti	Andalusia	Baviera	Carinzia
Mozioni	•	•	•
Risoluzioni	•	•	•
Interrogazioni	•	•	•
Interpellanze	•	•	•
Question time		•	•
Dibattiti straordinari			•
Commissioni d'inchiesta	•	•	•
Controllo di gestione			•

Fonte: indagine Censis, 2001

5.1. L'Andalusia

Per quanto riguarda il regionalismo spagnolo, la Comunità autonoma dell'Andalusia si conforma pienamente al modello parlamentare, prevedendo nel suo Statuto (art. 152, c. 1, CE) l'investitura del Presidente dell'esecutivo da parte dell'assemblea legislativa attraverso il voto di fiducia. Al contempo, lo Statuto prevede relazioni fra entrambe le istituzioni che si conformano ai meccanismi tradizionali di controllo sulla responsabilità politica del Governo (il cosiddetto Consiglio di governo). D'altra parte, la legislazione autonomistica attribuisce al Presidente della Comunità autonoma il potere di scioglimento anticipato del Parlamento.

In particolare, il Parlamento andaluso esercita le funzioni di indirizzo politico e di controllo del Governo tramite gli strumenti parlamentari tradizionali: mozioni, risoluzioni, interrogazioni e interpellanze (art. 30, c. 3, St.; art. 52, c. 2, lett. b, LG) e i membri del Consiglio di governo, o qualsiasi altro funzionario e organismo della Comunità autonoma, possono fornire al Parlamento le informazioni e l'aiuto necessari per svolgere a pieno questa funzione (art. 52, c. 2, lett. c, LG). È previsto che i membri del Governo possano aver accesso alle sessioni del Parlamento, nonché possano essere auditi, e che dei funzionari dei propri Assessorati (Consejerias) riferiscano davanti alle Commissioni parlamentari (art. 52, c. 3, LG).

Non esistono particolari procedure di controllo di gestione o del bilancio: nell'autonomia dell'Andalusia il Parlamento esamina, emenda, approva e controlla la legge di bilancio, anche se è previsto un diritto esclusivo del Governo per la presentazione del progetto di legge di bilancio e la necessaria approvazione del Consiglio di governo degli emendamenti a qualsiasi progetto normativo che presupponga l'aumento delle uscite o la diminuzione delle entrate (art. 63, c. 1, St.; art. 26, cc. 2 e 6, LG).

5.2. La Baviera

Per quanto riguarda la Baviera, dopo l'abolizione della seconda Camera - il Senato, che era dotato di funzioni essenzialmente consultive e di una rappresentanza di carattere strettamente corporativo - e a seguito di un referendum popolare - entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 2000 -, il

Landtag è oggi l'unico protagonista dell'effettivo esercizio del potere legislativo.

La Costituzione bavarese, d'altro canto, si preoccupa da un lato di assicurare l'indipendenza amministrativa delle autonomie locali - preservandole dai rischi di una centralizzazione all'interno del Land (art. 77, II) -, dall'altro dichiara la sua fedeltà al federalismo e alla sussidiarietà nell'ambito dell'Unione europea (art. 3a, introdotto con legge nel 1998).

Il Landtag, assemblea titolare del potere legislativo eletta ogni 5 anni, ha il potere di nominare il Capo dell'esecutivo regionale (Ministerpräsident), che a sua volta nomina i Ministri e i Segretari, e conferma la designazione di questi ultimi. Per quanto riguarda il potere di indirizzo e controllo, esso è totalmente nelle mani del Landtag, che lo esercita attraverso l'utilizzo di mozioni, risoluzioni, interrogazioni e interpellanze.

Peraltro, caso unico tra le Costituzioni tedesche dei Länder, quella bavarese non prevede l'istituto della sfiducia costruttiva: il Ministerpräsident è tenuto a dimettersi ove prenda atto che non ci sono più le condizioni politiche per governare, ma il Parlamento regionale non può decidere autonomamente la sua destituzione.

In tale quadro, nei rapporti tra esecutivo e legislativo la regione appare sbilanciata sull'asse legislativo, anche se non prevede particolari procedure per il controllo del bilancio presentato annualmente dal Governo.

5.3. La Carinzia

Anche in Carinzia l'esecutivo è responsabile dinanzi al Consiglio regionale (art. 105, B-VG) e quest'ultimo ha diritto di controllare il Governo e i suoi membri nell'esercizio delle loro funzioni (art. 67, c. 1, K-LVG). Peraltro, vi è un obbligo costituzionale per il Governo di rispondere a interrogazioni brevi attraverso il *question time* (art. 67, c. 2, K-LVG), e può essere richiesto da quattro parlamentari dello stesso gruppo per trattare un Aktuelle Stunde, un dibattito straordinario su temi di particolare interesse per la regione (art. 67, K-LVG). Inoltre, possono essere istituite Commissioni di indagine su questioni che rientrano nell'ambito dell'esercizio esclusivo del Land (art. 69, K-LVG).

Oltre che nell'ambito della procedura di approvazione della legge finanziaria e del bilancio, il Consiglio regionale dispone di strumenti di controllo indiretto sulla gestione finanziaria del Land, potendo richiedere accertamenti da parte della Corte dei conti regionale (art. 70, K-LVG), che opera come organo dell'assemblea anche su istanza della Commissione parlamentare di controllo, ovvero dei suoi membri. In più, su istanza di un quinto dei parlamentari, il Consiglio può chiedere alla Corte dei conti federale di svolgere indagini su particolari atti della gestione finanziaria (art. 72, K-LVG; art. 127, c. 7, B-VG).

Pertanto, il potere di controllo del Consiglio regionale può sfociare nell'approvazione di risoluzioni tese a vincolare il Governo e i suoi membri, anche legate a un procedimento di consultazione popolare (art. 68, K-LVG). Strumento estremo, comunque, resta la mozione di sfiducia (art. 55, K-LVG).

I membri del Governo hanno diritto di prendere parte alle sedute del Consiglio regionale e delle sue Commissioni, e possono chiedere di essere ascoltati quando si tratti di proposte del Governo o di altre questioni basate su una decisione collegiale del Governo regionale, ovvero che rientrano nell'ambito di competenza dei singoli membri del Governo (art. 53, K-LVG).

Infine, con mozione esplicita del Consiglio regionale, i membri del Governo regionale e gli organi a questi equiparati possono essere deferiti al giudizio della Corte costituzionale per violazione di legge (art. 54, K-LVG; art. 142, B-VG), e al contempo un terzo dei membri del Consiglio regionale può esercitare un potere di controllo sulla maggioranza attraverso l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale di una legge (art. 140, B-VG) o di una parte di legge del Land (art. 36, c. 1, K-LVG).

6. LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

La comunicazione tra legislativo e Giunta e tra rappresentanti e rappresentati costituisce certamente l'anello che chiude la catena dei rapporti interistituzionali incentrati sulle funzioni di indirizzo e controllo. Si potrebbe osservare, con le parole del filosofo Hegel, che "non c'è democrazia se le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette".

In questo senso, è necessario che sia la *comunicazione istituzionale* sia la *comunicazione legislativa* (quella che passa attraverso le pubblicazioni sui Bollettini ufficiali delle Regioni) facciano un forte salto di qualità, approfittando peraltro della recente legge quadro statale del 7 giugno 2000, n. 150, sulla comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

Prendendo spunto dalla legge regionale 18 dicembre 1987, n. 54, della Regione Umbria, che prevede all'articolo 7 l'"attività di informazione della produzione normativa della Regione", si manifesta con chiarezza l'utilità di un maggior dialogo interistituzionale e di un miglior uso dei mezzi di comunicazione di massa per rendere il cittadino sempre più consapevole dell'attività normativa regionale.

Ciò naturalmente non può prescindere da una migliore interazione anche tra gli uffici amministrativi, nonché da un coinvolgimento sempre più intenso delle autonomie funzionali.

Appare utile, infatti, un ampliamento dell'offerta informativa sulle attività - non solo di tipo legislativo - della Regione attraverso un utilizzo sempre più qualificato e allo stesso tempo immediato di Internet, delle banche dati, delle *newsletter* o degli *info on demand*. Questi nuovi strumenti consentono al cittadino-utente di essere aggiornato dalla Regione quasi in tempo reale e allo stesso tempo gli permettono di entrare - seppure in modo passivo - nei processi politici in atto. Analogamente, la trasparenza e la chiarezza nel dare informazioni, l'uso dei numeri verdi, le campagne di informazione a tema, rappresentano strumenti validi per far partecipare sempre di più e in modo più diretto il cittadino all'amministrazione della propria Regione.