



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Congresso delle Regioni
Prima Sessione 2002 – Roma
Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio – Sala del Mappamondo

Giovedì 11 aprile 2002

Evoluzione della riforma degli Statuti ed indirizzi connessi alle politiche di controllo

Dott. Vincenzo Gianni Plinio
Presidente del Consiglio Regionale della Liguria



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Dott. Vincenzo Gianni Plinio

Presidente del Consiglio Regionale della Liguria

Evoluzione della riforma degli Statuti ed indirizzi connessi alle politiche di controllo.

L'insieme dei problemi collegati all'elaborazione degli Statuti regionali può essere affrontato sotto molti profili che, per quanto analizzabili singolarmente, vanno collocati e ricondotti nel più ampio contesto istituzionale del nostro ordinamento.

Questa considerazione assume particolare rilievo nell'attuale momento storico caratterizzato ancora da una serie di riforme che attengono non solo all'assetto ed alla funzionalità della pubblica amministrazione, ma alla stessa struttura dello Stato, dalla forma di Stato, più o meno federale, alla forma di Governo, più o meno presidenziale.

L'ordinamento nazionale e quello regionale sono, infatti, caratterizzati da una dinamica azione di riforma, costantemente in atto e fortemente incidente sugli istituti da conformare con gli Statuti regionali.

Istituti, del resto, che, pur nel regolamentare e definire gli aspetti fondamentali del funzionamento delle Regioni, dovranno assicurare, da un lato, una maggior realizzazione dei diritti di libertà dei cittadini e delle associazioni e, dall'altro, un ulteriore sviluppo delle condizioni socio-economiche della collettività regionale.

Si pensi, infatti, che ancora oggi, secondo i dati forniti dell'O.C.S.E., l'Italia, pur essendo la quinta o la sesta potenza mondiale, ha una qualità del settore pubblico e dei servizi da essa forniti al di sotto del ventesimo posto ed è ormai noto come il funzionamento della pubblica amministrazione costituisca una delle principali variabili dello sviluppo economico di ogni Stato.

In questa logica, quindi, dovranno essere valutati i sistemi istituzionali disciplinati dai nuovi Statuti regionali, una logica ispirata ad assicurare, nell'ambito dei principi di democraticità, l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione complessiva di ogni Regione (le così dette tre E).

La tematica degli Statuti si collega così alla definizione concreta della forma federale dello Stato e della forma di Governo regionale.

Per quanto attiene all'assetto federale dello Stato, la legge costituzionale 3 del 2001, che ha modificato il titolo V della Costituzione, ha completamente ridefinito le competenze delle Regioni e il rapporto delle stesse con l'Unione Europea, con lo Stato e con gli Enti locali.

Per quanto attiene alla forma di Governo regionale, la legge costituzionale 1 del 1999, nella parte in cui ha previsto l'elezione diretta del Presidente della Regione e l'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta, ha ridefinito i "confini" della forma di governo delle Regioni, e conseguentemente orientato ad una conformazione tesa ad assicurare una maggiore efficienza al Governo regionale nonché, di pari passo, un correlativo ampliamento sostanziale dei poteri del Consiglio regionale.

Le riforme costituzionali, da un lato, e la costituzione materiale come si è attuata negli ultimi due anni, sembrano condurre verso la definizione statutaria di un nuovo sistema e di un nuovo equilibrio tra Presidente della

Giunta, Giunta e Consiglio che tenda ad assicurare la massima funzionalità della Regione.

In questa logica finalizzata al miglior perseguimento degli interessi della collettività regionale, vanno ricercate soluzioni che assicurino il pieno esercizio delle funzioni al Presidente della Giunta, eletto direttamente e, nel contempo, garantiscano, in un quadro di equilibrata efficienza, al Consiglio regionale i compiti fondamentali connessi al potere legislativo e di rappresentanza.

E qui rilevano le problematiche connesse ai nuovi poteri di “controllo” o meglio “di concorso nella valutazione delle politiche regionali” che, in particolare, avranno a riferimento gli aspetti relativi alla fase di formazione, monitoraggio e valutazione della legislazione.

Da quanto emerge nei processi di evoluzione della riforma degli Statuti, l’attenzione sembra così concentrarsi sulla funzione legislativa del Consiglio regionale ed in particolare sugli aspetti della “dimensione e qualità” della legislazione connessi alle funzioni di “Valutazione e controllo” delle politiche regionali, intesi sempre più come introduzione di meccanismi preventivi di valutazione della legislazione e dei conseguenti meccanismi di valutazione di gestione della legislazione stessa, naturalmente intesa come analisi delle politiche regionali comprensiva, quindi, nelle materie di competenza regionale, dell’attività normativa di programmazione e amministrativa svolta dalla Regione, dagli enti locali e dagli enti funzionali.

La nuova attività di controllo e valutazione dei Consigli regionali dovrebbe, quindi, avere a riferimento l’attività complessiva dell’intero sistema regionale, inteso come un insieme di enti dotati di autonomia che, in forza dei principi di collaborazione costantemente affermati nella

giurisprudenza della Corte Costituzionale, tende al perseguimento dei diversi interessi pubblici nelle materie regionali. Occorre, in altri termini, prestare attenzione al fatto che la “frammentazione” necessaria delle funzioni amministrative fra i diversi enti territoriali venga ricondotta “ad unità” nella valutazione complessiva delle politiche pubbliche, mediante l’utilizzo di quella che usualmente viene definita “catena amministrativa” (e cioè valutazione che va dalla legge, al programma, all’atto amministrativo).

Si consideri che, proprio perché la legislazione regionale è caratterizzata dal fatto di essere spesso “legge per l’amministrazione”, quello regionale sembra essere l’ambito ideale per adottare sistemi di analisi di valutazione degli effetti prodotti dalla normativa.

Si tratta, infatti, di un ambito territorialmente definito dove le funzioni svolte ed i loro risultati possono essere monitorizzate e valutate negli effetti prodotti in modo certamente più semplice e affidabile di quanto sarebbe, invece, necessario per la valutazione di politiche estese all’intero territorio dello Stato.

Per altro verso, l’applicazione delle attività di controllo e valutazione del Consiglio regionale sconta l’impatto con un’organizzazione ed un sistema pubblico ancora in adeguamento alla nuova normazione in materia di riforma del rapporto di pubblico impiego, alle funzioni ed alle responsabilità dirigenziali ed alla valutazioni dei dirigenti, alle modalità di effettuazione dei controlli interni ed esterni, alle superate concezioni per le quali la legge è l’obiettivo finale e non l’inizio di un processo teso al proseguimento degli obiettivi voluti dal legislatore.

Nell’elaborazione degli Statuti regionali, quello della valutazione delle politiche nel senso descritto costituisce un aspetto rilevante, che va

già affrontato non solo sotto il profilo della redazione della normativa statutaria ma anche con riferimento all'effettività nella sua applicazione e, quindi, anche ai mezzi ed agli strumenti necessari per rendere le disposizioni operative.

Si dovrà, così, provvedere all'adozione di indicatori economici e socio-economici rilevanti nei sistemi locali territoriali delle Regioni, da utilizzare ai fini del controllo delle politiche e ciò anche mediante la costituzione di banche dati informatiche comuni costantemente alimentate e dinamicamente aggiornate.

Esistono, poi, tutte una serie di aspetti, che verranno illustrati dai relatori della presente sessione, connessi alle tematiche dei controlli esterni sulla gestione finanziaria, che si fondano sull'esigenza di tutela degli equilibri di bilancio di ogni Regione nel quadro generale delle regole del patto di stabilità e crescita europeo, e sull'utilizzazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria regionale, strumento ormai introdotto nel sistema normativa regionale che, oltre a svolgere il ruolo tipico di strumento di programmazione di politica generale, potrebbe essere utilizzato quale strumento di programmazione dell'elaborazione degli interventi legislativi.

Il DPEFR, infatti, contiene necessariamente l'indicazione delle priorità negli obiettivi della politica regionale e la programmazione della relativa tempistica, costituendo, così, un mezzo per l'impostazione e la verifica della "qualità" del complesso intervento normativo ad esso strumentale e parametro per l'indicazione delle finalità, degli obiettivi e dei risultati dell'intervento annuale del legislatore regionale.

Per concludere questa introduzione relativa all'"Evoluzione delle Riforma degli Statuti e indirizzi connessi alle politiche di controllo", si

richiama infine l'attenzione sulla problematica connessa alla omogeneità o differenziazione degli Statuti che verranno adottati dalle Regioni con l'augurio che, pur nell'ambito di una parte necessariamente "comune", si tenda verso l'adozione di Statuti orientati a valorizzare le tipicità strutturali, produttive e socio-economiche proprie di ciascuna Regione allo scopo di assicurare effettivamente a ciascun sistema regionale il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione in un contesto europeo nel quale, con l'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Est, gli aiuti comunitari andranno alle Regioni che assicureranno, con una capacità decisionale rapida, efficace e coerente con le proprie caratteristiche economiche, una progettazione di qualità.