



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

**Congresso delle Regioni
Prima sessione 2002, 10 e 11 aprile 2002
Sala del Mappamondo – Palazzo Montecitorio – Roma**

Intervento di Manin Carabba
Esperto della Conferenza

Svolgo questa funzione, naturalmente con le dovute autorizzazioni della mia magistratura, a titolo personale, quindi come esperto le cui riflessioni sono al servizio del decisore politico che sono i presidenti dei Consigli. Ho preparato per questa occasione un paper che manderò nella versione definitiva nei prossimi giorni alla segreteria del Congresso, più ampio del tema del controllo, con alcune idee che vengono offerte, desunte anche dall'esperienza fin qui condotta e dall'analisi comparata delle bozze di statuti più o meno ufficiali che circolano. Vorrei approfittare di questa sede per sottoporre all'attenzione dei presidenti dei Consigli una preoccupazione politico-istituzionale. Credo che come è emerso dal bel convegno che si è tenuto a Torino meno di un mese or sono, il problema dei diritti di cittadinanza, che fra l'altro è uno dei punti di connessione fra Europa, Stato centrale e Regioni, e in particolare dei diritti della cittadinanza sociale, costituisca una materia di competenza degli statuti. E' del tutto evidente che l'area della competenza statutaria con la nuova formulazione della legge costituzionale 1/99, il cui solo limite è in armonia della Costituzione, dà luogo ad intrecci, soprattutto anche con quelle materie di competenza di legislazione esclusiva statale che hanno un limite nella stessa formulazione dell'art. 117 comma 2, o perché si parla di norme generali (come si fa per l'istruzione) o perché si parla di carattere fondamentale delle funzioni (come si fa per gli enti locali) o perché si tratta di materie che trovano poi un riscontro integrativo nell'elenco di quelle di legislazione concorrente (com'è per la previdenza, per l'ambiente e per i beni culturali) o perché si tratta di materie orizzontali che esigono l'incrocio fra competenza statale e competenze regionali, concorrenza, ordinamento civile e disciplina del lavoro, livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.



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

La preoccupazione politico-istituzionale è che la stessa gerarchia delle fonti può essere in gioco a danno degli statuti se gli statuti tardano e se gli statuti non affrontano una gamma di temi che possono affrontare. Senza entrare nel merito, l'esame dei disegni di legge delega, anche le bozze che circolano di quello generale del ministro La Loggia per l'attuazione del titolo V e quelli sull'istruzione, sul lavoro, sulla sanità, sulle opere pubbliche, mostrano che uno spazio che attribuisce alla "fonte legge statale" un'area molto ampia di disciplina delle materie, al di là dei problemi che si possono porre dinanzi alla Corte costituzionale — parlo di un forgiarsi nella prassi della gerarchia delle fonti, nella sostanza dell'esperienza della Repubblica — coprono aree che certamente possono poi essere corrette e integrate dagli statuti ma la mia impressione — e in questo c'è un elenco che tiene conto degli studi, delle analisi fatte nella precedente legislatura dal ministro Maccanico, in questa dai ministri Bossi e La Loggia — è che serve a segnalare il problema più in negativo nello stato attuale. Vedo cioè una possibilità che il ritardo o la tendenza a concentrare su temi organizzatori, di ritocco delle precedenti formulazioni statutarie gli statuti — ovviamente può: essere una scelta politica che sia il Congresso, sia la Conferenza, sia i singoli Consigli possono fare — finisce di fatto per spostare i confini fra legge statale e statuti, a vantaggio della legge statale, come emerge già da una lettura degli atti parlamentari nelle grandi materie di competenza concorrente o comunque di confine, come in tutte quelle del welfare, a causa della presenza, da un lato delle competenze regionali, dall'altro della materia trasversale "livelli delle prestazioni".

Ma questo è un punto su cui credo che sotto tanti profili si gioca il destino del rapporto fra ethos pubblico generale di uno Stato ispirato ai principi dello Stato sociale e disuguaglianza e disarmonie che in senso positivo deriveranno più di prima dall'attuazione di un federalismo. Se il tema dei diritti sociali non viene affrontato e nasce da una sommatoria di scelte di grandi leggi di settore statali, a me sembra che il bilanciamento interno allo Stato federale nascente si perde da ora a vantaggio del centro. Scusate questa riflessione che, detta così, è molto poco comprensibile.

Invece, sul terreno del bilanciamento dei poteri ho già fornito un contributo che tra l'altro è nella rivista che era nel fascicolo, però voglio raccogliere la sollecitazione



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

del Presidente Louvin. A me pare che ci siano dei punti fermi sui quali si può edificare un nuovo sistema dei controlli.

Il primo è che c'è un collegamento stretto. Se si vuol costruire un sistema di controlli orientato verso i risultati della gestione, in termini di servizi resi tra i cittadini, il presupposto maggiore è quello di una disciplina delle fonti del diritto e del processo di bilancio che garantisca una struttura programmatica trasparente delle decisioni, quindi un giocare sull'equilibrio del punto focale del bilanciamento dei poteri Parlamento regionale-Governo regionale, identificato nel nesso fra bilancio programmatico e controlli sui risultati. Forse a monte c'è la consapevolezza del significato dell'abrogazione degli articoli 125 e 130, che significa collegamento con quel pensiero in larga misura, almeno nei miei ricordi, legato a grandi giuristi cattolici come Feliciano Benvenuti e Giorgio Berti, sulla inconciliabilità fra controllo su atti impeditivo dell'efficacia e concetto stesso di autonomia.

Bisogna tener conto — non ne so niente, ma avendo vissuto questa esperienza al centro immagino che vi saranno parallele vicende anche nel mondo delle autonomie — le burocrazie, paradossalmente, vogliono i controlli su atti, perché li considerano una forma di riduzione delle responsabilità per via di co-decisione e di garanzia di timbri preventivi da un'autorità ritenuta terza. Se si tollerasse in nome di garanzie di certezza questa nostalgia della rete dei controlli preventivi, sarebbe secondo me un errore, in contraddizione concettuale di fondo con il concetto stesso di autonomia. Non parliamo poi di federalismo, dove parlare di controllo su atti dal centro verso la periferia è un'assurdità.

Questo pone un grave problema per le Regioni a statuto speciale. Sulla base dell'art. 10 della legge 3/2001, gli istituti che attribuiscono alle Regioni a statuto speciale minore autonomia dovrebbero essere corretti. Questa norma è tecnicamente costruita allegramente, perché modificare norme costituzionale per relationem è una tecnica normativa inidonea, però si pone un problema politico-istituzionale. Voglio affermare la mia persuasione: è assolutamente privo di senso istituzionale il mantenimento nelle Regioni a statuto speciale del sistema dei controlli preventivi sugli atti. Credo — lo so per certo da quel tanto di polso che posso toccare dalla sezione regionale dell'istituzione nella quale lavoro — che le burocrazie vogliano mantenere



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

questi sistemi, ma questo non è compatibile con l'edificazione di un sistema federale fondato sulle autonomie. Quindi tutto si può fare, ma questo è veramente un pasticcio che rende l'ordinamento indecifrabile.

Per quanto riguarda il controllo sui risultati, sono perfettamente d'accordo con quanto ho ascoltato dal presidente Plinio: il titolare di questo potere in termini di verifica dei risultati conseguiti per l'attuazione delle politiche pubbliche regionali è il Consiglio. In tutti gli ordinamenti, laddove c'è un lavoro centrato sull'efficacia delle politiche pubbliche, sono gli organi assembleari, dal Congresso degli Stati Uniti che si avvale del General Counting Office sino alle assemblee dei laender, che sono i destinatari degli strumenti di verifica delle politiche pubbliche, nazionali e regionali a diversi livelli. Qui il problema è quello di collegare alla struttura programmatica dei bilanci regionali una funzione referente di organi dotati di autonomia che rispondano ai Consigli regionali. Nell'ottica della Corte dei conti la rete delle sezioni regionali della Corte, se con la "legge La Loggia" o con gli statuti... Devo dire che nella riflessione istituzionale ritengo prevalente la fonte statuti, perché in questa materia non è competenza della legge statale, poiché il controllo della Regione sul proprio apparato di governo e amministrativo è materia di statuto e mi sembra un'invasione di campo di dubbia legittimità costituzionale quella che ho visto nelle bozze, peraltro officiose, del "disegno La Loggia". Ma questo rientra in quel formarsi a tentoni di una Costituzione materiale. Però credo che le Regioni debbano ben riflettere sul fatto che quando la Costituzione materiale viene consolidandosi, alcuni spazi di autonomia vengono erosi, non si torna sempre facilmente indietro.

Quindi la mia idea è che gli statuti disciplinino, scegliendo di avvalersi di una rete dotata di forte autonomia magistratuale come quella della Corte dei conti o creando, come suggeriva la "bozza Cacciari" dello Statuto Veneto proprie authority, è un problema di scelta politico-istituzionale. Si tratta tuttavia di strumenti consiliari e questa è una forma di bilanciamento non autoritativo, più rilevante che si possa immaginare, accanto alla struttura programmatica delle decisioni di bilancio, fra Parlamenti regionali e Governi regionali.

Infine, a vantaggio della soluzione che prevede che i Consigli scelgano di avvalersi della rete delle sezioni regionali della Corte dei conti, c'è un argomento che



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

andrebbe sottoposto alla riflessione istituzionale anche dell'Anci e dell'Upi: probabilmente una soluzione che concentri in uno strumento regionale, sia pure dotato di autorità indipendente, accanto ai controlli sulla gestione regionale anche i controlli sulla gestione degli enti locali è una soluzione non conforme alla Costituzione, data l'equiordinazione che nel 114 si pone fra Regione ed enti locali e dato il principio di sussidiarietà come formulato dal 118. Il vantaggio del ricorso alle sezioni regionali della Corte sarebbe quello di poter immaginare, in funzione del ruolo dei Consigli regionali, un controllo sui risultati della gestione che può unificare, come per molti aspetti è necessario, l'esame della gestione dell'attività di intervento amministrativo delle Regioni con l'esame della gestione e dell'attività di intervento della rete degli enti locali.

Questo profilo di unificazione non è marginale, perché se il controllo deve orientarsi verso la misurazione e valutazione dei risultati, naturalmente quello che conta di più è il risultato in termini di prestazione finale del servizio ai cittadini, che in un sistema ispirato al principio della sussidiarietà verticale passa in larghissima misura dall'azione dei Comuni e delle Province. Il controllo sugli enti di programmazione e regolazione, che pure ha un senso, è tuttavia, da come emerge dalla letteratura infinta di controllo sulla gestione, un controllo sui generis. Certo che si può misurare anche l'efficacia e l'efficienza di un'azione di regolazione, programmazione e trasferimento di risorse. E' indubbio che si può e si deve farlo, ma il punto più diretto di comunicazione con il cittadino di un controllo orientato ai risultati è quello capace di misurarsi con le prestazioni dei servizi finali di cui il cittadino-utente gode o non gode.

C'è naturalmente un grosso lavoro da fare, ma credo che dal punto di vista di una costruzione politico-istituzionale coerente sia possibile, magari formulando soluzioni alternative in una prima fase, che gli statuti abbiano a disposizione degli organi che debbono assumere decisioni politiche, soluzioni alternative articolate e tecnicamente corredate degli elementi necessari.