

## **Funzioni di indirizzo e di controllo dei consigli regionali**

(M.Carabba, 21.05.02)

### Premessa

Il nuovo assetto dell'ordinamento regionale è caratterizzato, dopo le leggi costituzionali n.1 e n.2 del 1999, dal rafforzamento dei Presidenti dei governi regionali.

L'area delle competenze e delle funzioni del sistema delle autonomie è ampliata per effetto delle leggi di "federalismo amministrativo e fiscale" della XIII legislatura. Nella stessa direzione è orientata la legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001), approvata con referendum confermativo (art.138 Cost.).

La legislazione statale nelle materie di competenza regionale (art.117 Cost.) - o comunque incidente sul territorio e sullo sviluppo locale - è venuta creando un complesso intreccio "a rete" di soggetti settoriali, variamente collegati alle amministrazioni statali, alle Regioni o agli enti locali, a loro volta caratterizzati da autonomia funzionale. Restano da esplorare, ovviamente, le conseguenze della nuova formulazione costituzionale sul sistema delle fonti statali e regionali.

La stagione costituente degli Statuti può rendere più ampio e più governabile il disegno delle autonomie regionali, locali e funzionali, secondo un modello federale.

Nel procedere verso questa costruzione gli Statuti partono: da una situazione caratterizzata da un forte spostamento dell'asse del potere sui governi regionali a scapito delle assemblee elettive; dalla tensione fra accentramento regionale conformato secondo lo schema "ministeriale" e area delle autonomie infraregionali.

Si può dire che gli Statuti debbano confrontarsi con questi problemi: costruendo le basi per un recupero, da parte dei Parlamenti regionali, di funzioni di indirizzo e controllo capaci di guidare e ordinare un sistema policentrico di autonomie territoriali e funzionali; misurare i risultati delle politiche regionali e della gestione delle "reti" infraregionali in termini di servizi resi ai cittadini.

### 1. Le funzioni di indirizzo (fase ex ante).

Lo strumento determinante per la definizione di linee di indirizzo da parte del Consiglio regionale è il bilancio.

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 il punto di equilibrio, faticosamente raggiunto, fra poteri di proposta del Governo e poteri decisionali del Parlamento. Soprattutto sulla base della legge dell'88 e di omogenee innovazioni introdotte nei regolamenti della Camera e del Senato si è garantito il rispetto degli equilibri macroeconomici definiti dal Documento di programmazione economico 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 possono rivisitare la materia; ma complessivamente il riferimento all'esperienza parlamentare degli anni del risanamento (dal '92 in poi) offre una base utile.

Quanto alla funzione allocativa del bilancio (ripartizione delle risorse per grandi settori, definizione delle politiche pubbliche, indicazione delle linee-guida per la gestione) innovazioni significative sono state introdotte solo nel 1997 con la legge Ciampi (l.n.94/97; d.lgs.n.279/97) e, parallelamente, con le regole della riforma amministrativa (legge n.59/97) in materia di direttive annuali dei Ministri e di controllo strategico. Questa disciplina statale sembra poter "resistere", come legislazione di principi, con riferimento alla competenza statale di legislazione concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Gli Statuti possono dettare i principi e le regole essenziali del procedimento (sessione di bilancio) e della struttura del bilancio, affidando alla legge regionale ed ai regolamenti consiliari gli spazi da riempire.

La decisione di bilancio affidata al Consiglio, su proposta del governo regionale, copre le due aree fondamentali: dell'equilibrio generale della finanza regionale e locale nell'ambito delle compatibilità fissate dall'Unione Europea e dal Parlamento della Repubblica (fiscal policy); della ripartizione delle risorse e della definizione delle politiche pubbliche regionali (funzione allocativa).

Per la funzione allocativa la base offerta dalla struttura del bilancio disegnata, per le Regioni, dal decreto legislativo n. 76/99 può configurare, come è accaduto con la legge Ciampi (l.n.94/97), una ripartizione accettabile dei ruoli rispettivi dell'Assemblea elettiva e del governo regionale. Le Assemblee elettive definiscono, con il bilancio "politico", le "politiche pubbliche regionali" nei grandi settori dell'assetto del territorio, del Welfare, delle politiche produttive, della formazione e istruzione, dell'ambiente. Il bilancio per la gestione è sostanzialmente affidato non solo alle agenzie regionali ma, soprattutto, alle reti delle autonomie funzionali e degli enti locali territoriali, accentuando la adozione di modelli aziendalistici per centri di costo.

Sotto questo profilo l'esperienza degli enti locali, a partire dal decreto legislativo n.77/95 è più avanzata e interessante rispetto a quella delle amministrazioni statali (secondando processi già avviati nei Comuni, nelle Aziende sanitarie, nelle Camere di commercio, nelle Università).

In questa prospettiva i Consigli regionali devono dotarsi di una seria infrastruttura tecnica (servizio bilancio), collocata al centro del processo di bilancio dai regolamenti consiliari.

## 2. Le funzioni di controllo (fase ex post).

Le funzioni di controllo del Consiglio regionale devono essere, in questo disegno, ancorate al processo di bilancio e costruite in modo simmetrico rispetto alla fase decisionale.

Il controllo strategico ha ad oggetto la misurazione e valutazione dei risultati in termini di: coerenza del quadro complessivo della finanza regionale e locale rispetto ai parametri posti in sede europea e in sede nazionale; attuazione delle "politiche pubbliche regionali"; economicità ed efficienza comparativa della gestione (benchmarking, rating) delle reti dei centri responsabili regionali, locali e funzionali.

La sede fondamentale del controllo strategico può ricondursi ad una scelta alternativa: istituzione di Autorità indipendenti regionali con compiti di referto al Consiglio regionale (soluzione prospettata dalla bozza Cacciari per lo Statuto del Veneto); utilizzazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, integrate da membri nominati dai Consigli regionali. In entrambi gli scenari il Consiglio regionale approva i programmi di controllo dell'Autorità e valuta le conclusioni raggiunte dai referti.

La disciplina delle procedure consiliari è affidata ai regolamenti dell'Assemblea; la legge regionale regola i poteri dell'Autorità di controllo sulle amministrazioni regionali, locali e funzionali.

E' esclusa qualunque forma di controllo di legittimità sugli atti, sia della Regione, sia degli enti locali. Queste forme di controllo possono considerarsi direttamente cadute, senza bisogno di legislazione interposta, con l'esplicita abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione del '48.

Esclusivamente per il controllo "macro" sulle compatibilità generali della finanza regionale e locale (patto di stabilità e crescita europeo; patto di stabilità interno) si può prevedere che il controllo sia esercitato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali e, in prospettiva, dalla Camera delle Regioni.

Questo tipo di controllo può essere affidato alla Corte dei conti della Repubblica in funzione di ausilio all'organo parlamentare competente (oggi la Commissione bicamerale di cui all'art.11 della legge costituzionale n.3/2001).

Naturalmente questa materia (controllo "macro" sulla finanza regionale e locale) non può essere disciplinata dagli Statuti; può essere inclusa nel disegno di legge La loggia per l'attuazione del Titolo V Cost, oppure del disegno di legge (ancora in fase di elaborazione) per l'attuazione dell'art.119 e dell'art. 117 comma 3 (materia di legislazione concorrente "coordinamento della finanza pubblica").

I controlli di gestione in senso proprio ("micro") sono esercitati, secondo il modello dei controlli interni disciplinato dal decreto legislativo n.286/99, dalle amministrazioni regionali, dagli enti locali, dagli enti funzionali.

Questa materia può essere inclusa negli Statuti regionali, naturalmente nel rispetto delle norme costituzionali, in particolare salvaguardando l'equiordinazione fra Regioni ed altri enti del governo locale fissata dall'art.114 Cost.

Il controllo esterno, in funzione di referto ai Consigli regionali, può essere affidato alle Autorità indipendenti o alle Sezioni regionali della Corte dei conti (a seconda della scelta alternativa compiuta in materia).