

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

Roma  
6 e 7 febbraio 2003

Relazione sull'Osservatorio sulla Riforma amministrativa  
piemontese: inquadramento normativo

*A cura di:  
D.ssa E. Falcitelli*

A cura di Erminia Falcitelli  
(Gabinetto della Presidenza della Giunta regionale)

## **Osservatorio sulla Riforma amministrativa piemontese: inquadramento normativo**

La Regione Piemonte ha dato attuazione all'art. 6, d.lgs. 112/98 il quale richiede agli Enti coinvolti nel processo di decentramento di attivare compiti conoscitivi e informativi concernenti le funzioni conferite, anche tramite sistemi informativo-statistici fra le Amministrazioni per consentire la circolazione delle conoscenze e delle informazioni e la conseguente verifica dei risultati, individuando quale soggetto competente **l'Osservatorio sulla Riforma amministrativa** (art. 11, l.r. 44/00).

Si è pensato, inoltre, una volta acquisita la conoscenza dello stato attuale di decentramento piemontese di iniziare una rivisitazione dell'esistente (conferimenti, strumenti, sedi) per metterlo in asse con il nuovo sistema costituzionale.

E' stato, pertanto, istituito presso la Presidenza della Giunta regionale, nell'ambito della Segreteria tecnica interistituzionale della Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali, "l'Osservatorio" con regolamento, emesso con Decreto del Presidente della Giunta regionale 20 novembre 2002, n. 13/R, pubblicato sul Bollettino Ufficiale n. 49 del 5.12.02.

I compiti che svolgerà, avvalendosi degli altri Osservatori regionali operanti sul territorio piemontese e in, generale, degli uffici regionali e degli Enti locali interessati dai conferimenti delle funzioni amministrative, anche mediante la Rete Unitaria della pubblica amministrazione piemontese, saranno i seguenti:

- a) conoscitivi, informativi, statistici in relazione alle funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione agli Enti locali, alle Autonomie territoriali e funzionali, nonché in relazione alle attività di interesse generale svolte per autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, sulla base del principio di sussidiarietà;
- b) di analisi comparativa e monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza organizzativa delle funzioni amministrative oggetto di conferimento, nonché dei trasferimenti finanziari e di risorse umane;
- c) di verifica dello stato di attuazione della riforma e della sua ricaduta sul territorio piemontese, al fine di fornire un supporto alle decisioni dei soggetti coinvolti nel processo di riforma della pubblica amministrazione;
- d) di supporto alla Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali per l'attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e la soluzione delle conseguenti problematiche.

La novità più significativa di tale organismo è rappresentata dalla sua composizione costituita da **undici rappresentanti delle autonomie**

**locali e funzionali** (dei quali due rappresentanti delle Province, sei rappresentanti dei Comuni, due rappresentanti delle Comunità montane, un rappresentante delle Camere di Commercio); **sette rappresentanti delle categorie economico-produttive** (industria, commercio, artigianato, imprenditoria agricola, fondazioni bancarie piemontesi, sindacato, cooperazione); **quattro rappresentanti del terzo settore** (uno del volontariato, due dei consumatori-utenti, uno delle cooperative sociali); **un rappresentante dell'autonomia universitaria e uno delle istituzioni scolastiche.**

In particolare, la peculiarità è data dalla circostanza che il monitoraggio del processo di decentramento amministrativo avviato dalle c.d. Bassanini e la rivisitazione dei conferimenti amministrativi alla luce della riforma del titolo V della Costituzione verrà attuato anziché dai soli soggetti istituzionali anche dalle componenti più rappresentative della società civile.

Finalità di questo organismo, frutto dell'attività di concertazione iniziata nell'estate scorsa nell'ambito della Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali, è quella di contribuire a migliorare l'azione di governo in materia di decentramento amministrativo di tutti i livelli istituzionali, mediante un metodo di cooperazione allargato anche alle componenti più significative della società civile.

Per svolgere i suoi compiti l'Osservatorio si avvale del supporto di un **Comitato tecnico** composto da due funzionari della Regione e sei funzionari delle Autonomie che svolgono la loro attività nell'ambito del decentramento amministrativo, che potrà costituire specifici gruppi di lavoro in relazione ai contenuti dei progetti e iniziative da realizzare sulla base del programma di lavoro. Le funzioni di referente e di coordinamento del Comitato tecnico sono svolte dalla figura del **Segretario**, organo di interfaccia tra Osservatorio (componente politica) e Comitato tecnico e scientifico (organi tecnico-scientifici).

Per acquisire contributi di elevata specializzazione nelle materie trattate l'Osservatorio si avvale del contributo di un **Comitato scientifico** costituito da esperti, istituti e centri di ricerca, Università, fondazioni culturali.

### **Modalità di costituzione e metodo di svolgimento dell'attività: prime riflessioni**

**Premessa** - L'intervento che mi accingerò a trattare non vuole essere una relazione precisa e compiuta di un modello già perfettamente definito e confezionato di verifica del decentramento e sede di traghettamento verso il nuovo, ma l'esposizione di un percorso che la Regione Piemonte ha iniziato a tracciare insieme alle Autonomie locali e alla Comunità (o società civile) per mettere a punto e attuare "forme o meccanismi di governance" che consentano, per quanto possibile, da un lato di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche regionali, con particolare riferimento al processo di decentramento amministrativo e alle sue ricadute sul territorio

piemontese, e dall'altro di immaginare (o almeno cercare) forme condivise di attuazione del titolo V della Costituzione, con il contributo fattivo di coloro nei cui confronti e a favore dei quali è stata pensata e realizzata (magari in parte) la prima riforma amministrativa e che sono i destinatari ultimi della riforma del titolo V.

Vorrei premettere, altresì, che si tratta di una esperienza ancora in progress, penso unica nel suo genere, in quanto *l'Osservatorio* come modello di Governance nel quale è contemplata la partecipazione non solo formale ma anche sostanziale dei rappresentanti della società civile, che verranno interpellati la prossima settimana per l'acquisizione delle loro istanze, non ha ancora precedenti. Ciò se da un lato ci riempie di un po' di orgoglio, dall'altro ci rende consapevoli che il lavoro sarà arduo sia per la mancanza di termini di paragone e confronto, sia per la complessità del meccanismo, che vede la partecipazione di una pluralità di soggetti eterogenei, portatori di interessi diversi e contrapposti, che innescheranno una continua dialettica ampliando il dibattito e la discussione su temi e problematiche sempre più ampi e complessi.

**Modalità di costituzione** - La Regione Piemonte in linea con la prima legge di attuazione del d.lgs. 112/98 è cioè con la l.r. 34/98 che ha istituito la Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali quale organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra Regione e Autonomie locali e funzionali per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali, ha utilizzato il metodo della concertazione anche per la costituzione dell'Osservatorio sulla Riforma amministrativa.

L'art. 11, l.r. 44/00, infatti, incardina l'Osservatorio presso la Presidenza della Giunta regionale, nell'ambito della segreteria interistituzionale della Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali. Coerentemente con questa scelta legislativa la proposta di avvio dell'Osservatorio presentata dalla Presidenza della Giunta Regionale alla Conferenza nell'estate 2002 è stata frutto di discussione e concertazione tra la Regione e le Autonomie che ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza nel luglio 2002, sfociando nell'emanazione del regolamento istitutivo (DPGR 13/R del 20.11.02) e relativa pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte del 5.12.02.

La proposta regionale è stata presentata all'indomani del primo d.d.l. La Loggia di attuazione del titolo V della Costituzione (18.6.02), che nella relazione di accompagnamento molto opportunamente chiariva della vigenza e applicazione delle disposizioni emanate in attuazione della l. 59/97 (chiamato c.d. "federalismo amministrativo"), secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti. Ciò ha rafforzato la volontà regionale di istituire un organismo che iniziasse a compiere una ricognizione delle funzioni amministrative già conferite, che da un lato consentisse di individuare la titolarità del soggetto svolgente una

determinata funzione amministrativa oggetto di conferimento (per esigenze anche di maggiore certezza del sistema nel suo complesso) e dall'altro iniziasse a compiere un monitoraggio dello stato di attuazione del decentramento sinora attuato in virtù delle c.d. Bassanini, al fine di fornire, a tutti i soggetti coinvolti nel processo, elementi utili per valutare l'efficacia ed efficienza della propria azione di governo e avviare prime riflessioni sui processi di sviluppo locale e di adeguatezza della propria azione, nel rispetto dell'autonomia di ciascuno.

La circostanza che sia intervenuto il d.d.l. La Loggia ha, altresì, introdotto accanto alle finalità tradizionali dell'Osservatorio contemplate nel sistema legislativo ante riforma del titolo V, ulteriori e più ambiziose finalità e cioè quello di rivisitare il vecchio sistema di decentramento per attuare, con la collaborazione più ampia possibile di tutti i soggetti coinvolti nel processo (istituzioni e privati riuniti in un'unica sede) un profondo riassetto dell'organizzazione dei pubblici poteri e delle loro relazioni e una revisione di tutti i termini, definizioni, formule e strumenti elaborati nel precedente quadro costituzionale, che non potranno essere automaticamente trasposti nel nuovo sistema costituzionale senza provocare equivoci, fraintendimenti e trasformarsi essi stessi in ostacoli al processo di attuazione costituzionale.

Monitoraggio diventato indispensabile a seguito della Riforma del titolo V, che da un lato ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà e dall'altro ha configurato i principi di differenziazione e di adeguatezza come elementi costitutivi della sussidiarietà, intesa come attitudine a realizzare un riparto delle competenze fondato su di un criterio sostanziale di assetto ottimale della allocazione.

Da ciò ne è discesa la necessità di istituire un organismo di revisione, verifica dell'allocazione delle funzioni oggetto di conferimento per valutare il profilo dimensionale-organizzativo, le capacità gestionali e finanziarie, la situazione dimensionale-territoriale dell'Ente anche per individuare le più opportune politiche di sostegno delle soluzioni associative.

Tra le possibili alternative è stata scelta la via di coinvolgere nell'ambito di tale organismo le componenti più significative della società civile, cogliendo nella costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118 Cost., un richiamo ad un bilanciamento tra poteri pubblici e privati, mediante la promozione di una maggiore partecipazione della società civile alle politiche pubbliche. Quei compiti che tradizionalmente sono stati considerati di esclusiva competenza dei soggetti istituzionali (quali sono quello di monitoraggio della propria azione di governo per valutarne i risultati) vengono svolti con la collaborazione dei destinatari dell'azione pubblica, per meglio cogliere gli effetti positivi e le criticità di politiche realizzate ed effettuare gli aggiustamenti necessari. Inoltre, poiché

rappresenta uno strumento di verifica-controllo-confronto permanente delle azioni in materia di decentramento che avrà il compito di "governare" e orientare l'azione dei soggetti istituzionali verso il nuovo assetto federale dello Stato, per assicurare una congruenza e coerenza delle politiche e soluzioni tra i vari soggetti istituzionali mediante una collaborazione tra i diversi livelli è stato considerato dal Dipartimento della Funzione Pubblica "Progetto pilota di Governance per la Regione Piemonte". Con il Dipartimento ci aspettiamo di collaborare per promuovere tutte quelle iniziative di informazione e comunicazione utili a far conoscere il senso e la portata della riforma ai privati.

**Modalità di svolgimento dell'attività dell'Osservatorio** - Stiamo cercando di costruire giorno per giorno come Comitato tecnico una modalità di attuazione del programma di lavoro (attività) oltre che concertata anche "partecipata".

Attualmente si sta completando l'acquisizione delle designazioni dei rappresentanti delle categorie nell'ambito dell'Osservatorio, costituiti da undici soggetti appartenenti alle Autonomie locali e funzionali, sette appartenenti alle attività economico-produttive, quattro appartenenti al terzo settore e due dell'autonomia universitaria e scolastica.

Il Comitato tecnico (organo di supporto dell'Osservatorio) costituito da dirigenti e funzionari della Regione (n. 2 della Regione) e delle Autonomie locali e funzionali (n. 6) si è già riunito quattro volte a partire dalla metà di gennaio, con una cadenza quasi settimanale.

Si è discusso e si sta ancora discutendo sul ruolo e i compiti che il Comitato tecnico dovrà svolgere all'interno dell'Osservatorio.

Si è ritenuto che essendo una struttura di supporto dell'Osservatorio tale soggetto dovrà svolgere un ruolo di proposta nei confronti dell'Osservatorio a seguito dell'acquisizione degli elementi di conoscenza, sia presso le strutture regionali, provinciali, comunali e Camere di Commercio, sia attraverso indagini rivolte ai cittadini e alle imprese.

Dovrà, pertanto, contribuire a definire il programma di lavoro e curarne l'attuazione con il contributo del Comitato scientifico costituito da esperti, promuovendo con la collaborazione dei soggetti dell'Osservatorio rappresentanti della società civile lo sviluppo anche delle iniziative di informazione, promozione e partecipazione della comunità locale.

Tutti i componenti del Comitato tecnico sono convinti che non dovranno essere i soggetti istituzionali a confezionare il programma di attività e a trasmetterlo all'Osservatorio ai fini di una mera ratifica, ma che esso dovrà essere predisposto con la massima e più ampia collaborazione della società civile (rappresentata nell'Osservatorio) nei cui confronti occorrerà confrontarsi per acquisire quali sono stati i principali problemi riscontrati nell'attuazione del decentramento, quali

sono le funzioni/servizi che ritengono utile monitorare e valutare (individuando anche quelli che intendono sviluppare direttamente), quali sono i temi del titolo V che ritengono di proprio interesse (individuando quelli che intendono sviluppare direttamente).

Affinché il contributo fornito dalla società civile nella individuazione delle proprie esigenze e criticità riscontrate nel decentramento attuato sinora possa essere il più libero e ampio possibile si è ritenuto di interpellare le varie categorie rappresentate sottoponendogli un questionario a maglie larghe, per evitare ogni condizionamento e possibile governo da parte dei soggetti pubblici (es. 1) principali problemi riscontrati nell'attuazione del decentramento; 2) funzioni e compiti da monitorare e valutare; 3) temi del titolo V di interesse).

Ritenendo prioritario il Comitato iniziare a svolgere il compito di monitoraggio e valutazione dell'applicazione delle leggi sul decentramento essendo prodromico al compito di ridefinizione dei conferimenti delle funzioni alla luce della riforma del titolo V della Costituzione e alla elaborazione di nuovi scenari possibili alla luce della riforma, il Comitato ha proposto di iniziare a compiere una ricognizione delle funzioni trasferite in attuazione della l.r. 44/00 (a seguito del d.lgs. 112/98) e quali non sono ancora state trasferite, analizzando il livello di attuazione delle funzioni, individuando quali compiti sono svolti e quali non ancora o solo in parte e le ragioni del mancato o parziale svolgimento, l'entità dei compiti effettivamente svolti in termini di risorse, servizi e utenti coinvolti, le modalità di svolgimento (gestione diretta, tramite altri soggetti pubblici: convenzioni, avvalimenti, oppure utilizzando l'autonoma iniziativa dei cittadini), le ricadute dello svolgimento dell'attività decentrata in termini di efficacia, semplificazione, percezione da parte degli utenti e valutazione della sua positività.

Tra i soggetti da monitorare è stata inserita anche la Regione, sia ai fini di una diversa distribuzione delle funzioni e compiti a garanzia di livelli ottimali di prestazioni, sia per favorire una diversa allocazione delle funzioni alla luce del titolo V.

Individuato il raggio di azione o campo di attività si è ritenuto che per poter svolgere la ricognizione delle funzioni (a partire dal 1998) occorreva preliminarmente acquisire tutto il materiale disponibile (legislativo e amministrativo di conferimento delle funzioni), sia in ambito regionale anche avvalendosi degli Osservatori regionali, del Settore giuridico legislativo e dell'Ires, sia nell'ambito degli Enti locali.

A seguito dell'acquisizione e valutazione del materiale disponibile che condurrà alla realizzazione di una mappa (contenente le funzioni che sono già state trasferite, quelle parzialmente trasferite e quelle non ancora trasferite e quelle da trasferire alla luce del titolo V) la proposta che ha riscosso maggiore consenso nell'ambito del Comitato scientifico costituito da esperti è stata quella di iniziare a monitorare e valutare le funzioni conferite che sono già state attuate, soffermandosi sui casi di eccellenza e sui casi di insuccesso.

La prossima settimana inizieranno le consultazioni (mediante riunioni ad hoc) con le tre categorie di rappresentanti della società civile: categorie economiche produttive, terzo settore, autonomia universitaria e scolastica.

Torino 6 febbraio 2003