

**Il decreto legislativo 40/93 di riforma  
del controllo sull'amministrazione regionale  
dopo i primi quattro mesi di attuazione:  
osservazioni e valutazioni**

di Guerino D'Ignazio

Le difficoltà metodologiche relative all'elaborazione di statistiche sui dati dei provvedimenti amministrativi regionali, nei primi quattro mesi del D. Lgs. n. 40/1993, non possono sottrarre da una lettura più approfondita di tali dati e dall'analisi di alcuni degli indicatori che si possono ricavare da essi. I dati non sono completi perché mancano le schede delle Giunte regionali dell'Abruzzo e della Campania, che non sono riuscite nei due mesi successivi all'8 luglio, data che era stata indicata come termine dell'indagine, a completare la scheda che è stata inviata a tutti gli uffici legislativi delle Giunte e dei Consigli regionali.

Pur se incompleta l'indagine acquista, tuttavia, una sua rilevanza, in quanto può fornire utili indicazioni sulla funzionalità del nuovo sistema dei controlli e su eventuali proposte di modifica a tale sistema.

Tali dati rappresentano, in ogni caso, solo la prima parte di un'indagine che si vuole far continuare fino all'8/3/1994, cioè ad un anno dall'entrata in vigore del D. Lgs. 40/93, effettuando delle rilevazioni quadrimestrali, in modo che si possa seguire il *trend* dei dati in un periodo più lungo ed avere un quadro più completo dell'impatto che ha avuto il provvedimento legislativo sull'attività amministrativa delle Regioni.

Gli approfondimenti dei dati sul nuovo sistema dei controlli si possono avviare secondo diverse prospettive, a seconda degli indicatori scelti, anche perché i problemi posti dal provvedimento legislativo sono molti e, probabilmente, maggiori di quelli che si prevedevano con l'entrata in vigore della riforma. Non si è voluto condurre un'indagine a campione in quanto si ritiene che sia utile

poter disporre di dati completi sull'attività amministrativa di tutte le Regioni.

L'analisi sembra mostrare delle situazioni differenziate sia per le Regioni, sia per la tipologia di atti. In questa sede si cercheranno di mettere in evidenza i dati che si discostano maggiormente dai valori medi, indicati nella scheda riepilogativa generale, senza però pensare di voler stilare una graduatoria di merito tra le diverse Regioni.

Da una lettura della scheda riepilogativa risulta evidente come l'attività amministrativa dei Consigli regionali sia sottoposta a controllo in misura maggiore rispetto all'attività amministrativa delle Giunte regionali. Infatti gli atti effettivamente assoggettati a controllo sono il 31,55% delle deliberazioni dei Consigli regionali mentre rappresentano l'8,26% delle deliberazioni delle Giunte regionali e, addirittura, solo il 2,36% dei decreti presidenziali. Questo dato conferma, nel caso ci fosse bisogno di una conferma, che l'attività amministrativa dei Consigli regionali è notevolmente inferiore rispetto a quella delle Giunte regionali (le deliberazioni dei C.R. sono solo il 2,97% delle deliberazioni delle G.R.), ma si caratterizza per una percentuale notevolmente più alta di atti di "rilevante importanza" e, pertanto, sottoposti a controllo.

Il primo grafico (su scala logaritmica) mette in rapporto, in modo comparativo tra le diverse Regioni, le deliberazioni adottate dalle Giunte regionali e le deliberazioni inviate a controllo. Tale rapporto ci dovrebbe dare quello che possiamo definire un indice di "prudenza" o indice di "insicurezza". Infatti, era naturale attendersi l'invio a controllo di un numero maggiore di atti rispetto a quelli effettivamente assoggettati a controllo, però alcune Regioni si sono dimostrate più "prudenti" o più "insicure", decidendo di inviare una percentuale molto alta di atti. Si veda l'esempio della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, che ha inviato a controllo il 30,61% degli atti, mentre poi la percentuale degli atti effettivamente controllati è stata il 10,63% di tali atti, cioè solo il 34,75% degli atti inviati. Per i decreti presidenziali la percentuale

più alta è stata raggiunta dalla Regione Puglia, che ha inviato a controllo il 100% degli atti, mentre poi sono stati assoggettati a controllo solo il 18,62% degli atti. Per i Consigli regionali la percentuale più alta è rappresentata dalla Campania, che ha inviato a controllo il 73,91% degli atti, mentre poi solo il 31,37% di questi è stato effettivamente controllato. Tale dato è importante se si pensa che, in effetti, c'è stato un ritardo dell'attività amministrativa, in quanto c'è stato un passaggio inutile, che ha ritardato l'efficacia di atti non più assoggettati a controllo. Pertanto l'eccessiva "prudenza" o "insicurezza", nel caso specifico, si pone in contrasto con l'esigenza di una maggiore rapidità dell'attività amministrativa.

Nell'altro gruppo di grafici sono stati messi in raffronto, oltre agli atti resi esecutivi dalla Commissione di controllo ed agli atti restituiti perché non ritenuti soggetti a controllo, anche gli atti annullati e quelli rinviati per chiarimenti, in modo da avere un quadro più completo dell'intera attività di controllo. Si sarebbe potuto ricavare da questi dati anche un indicatore rilevatore del grado di "attenzione" della Commissione, che potrebbe essere messo in rapporto alla percentuale degli atti annullati o rinviati. Infatti, si suppone che l'esame degli atti da parte della Commissione di controllo sia stato, in questi quattro mesi, molto più "attento", dal momento che la composizione della Commissione non è cambiata ed i tempi (20 giorni) per esaminare gli atti sono rimasti gli stessi, ma, come si metteva in risalto prima, è diminuito in numero considerevole il numero degli atti. Pertanto, in linea generale, si possono ritenere superati i dubbi sulla scarsa capacità della Commissione di effettuare un serio riscontro sugli atti ricevuti e, conseguentemente, accogliere la tesi che ci sia stata nel periodo oggetto dell'indagine una maggiore attenzione da parte della Commissione nell'esaminare gli atti, ma non si può basare tale supposizione su elementi attendibili, in quanto non si hanno a disposizione i dati relativi al periodo precedente al provvedimento legislativo.

In ogni caso, al di là dei raffronti con il periodo precedente, le deliberazioni delle Giunte regionali annullate dalla Commissione di

controllo hanno un'incidenza minima sul totale delle deliberazioni controllate (2,33%) e sul totale delle deliberazioni adottate (0,19%). Tra le Regioni con una percentuale più alta di deliberazioni annullate sul totale controllato si notano la Puglia (10,95%), la Valle d'Aosta (6,91%) ed il Molise (6,16%). Le deliberazioni delle Giunte regionali rinviatae per chiarimenti, invece, sono complessivamente il 10,92% e le Regioni con la percentuale più alta sono la Calabria (66,66%), l'Emilia Romagna (27,48%) e Puglia (19,17%).

Il grafico relativo alle deliberazioni dei Consigli regionali mette in evidenza come anche gli annullamenti di tali atti dalla Commissione di controllo hanno un'incidenza minima sia sul totale delle deliberazioni controllate (2,08%), che sul totale delle deliberazioni adottate (0,65%). Le percentuali più alte sono dell'Emilia Romagna (4,76%) e della Basilicata (4,59%). Ma tali dati diventano ancora più irrilevanti se si considerano i valori assoluti corrispondenti, che sono rispettivamente 2 atti annullati per l'Emilia Romagna e 4 atti annullati per la Basilicata. Le deliberazioni dei C.R. rinviati per chiarimenti sono complessivamente l'11,19% e le Regioni con una percentuale più alta sono il Veneto (33,33%), l'Emilia Romagna (23,8%) e le Marche (20%).

Infine i dati relativi ai decreti presidenziali si discostano notevolmente dai dati relativi sia alle deliberazioni delle Giunte regionali sia alle deliberazioni dei Consigli regionali. Infatti i decreti annullati sono solo lo 0,8% dei decreti controllati ed addirittura sono lo 0,01% del totale dei decreti adottati. In questo caso è difficile parlare di Regioni con valori massimi, se si pensa che la percentuale più alta è della Regione Veneto (4,76%) ma in valori assoluti si tratta di un solo decreto annullato. I decreti rinviati per chiarimenti rappresentano il 2,42% dei decreti controllati e la percentuale massima si riscontra nella Regione Molise con l'11,11%.

L'analisi dei dati ci porta a concludere che l'attuazione della riforma dei controlli non ha avuto un'applicazione omogenea tra le

diverse Regioni. A parte i casi messi in risalto per indicare quali siano stati in questo periodo gli scostamenti massimi dai valori medi, è evidente come la capacità di produrre cambiamenti dipenderà anche dalla prontezza con cui si sarà in grado di superare alcune "abitudini", che avevano fatto considerare il controllo come una parte integrante dell'attività amministrativa.

Naturalmente questi sono solo alcuni degli indicatori ricavabili dai dati già in nostro possesso e, volendo, si potrebbero effettuare ulteriori elaborazioni. Ma, come si diceva all'inizio, questa lettura vuole essere solo una prima riflessione su un argomento che sicuramente merita un maggiore approfondimento. Pertanto la decisione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale di voler continuare questa indagine fino ad un anno dall'entrata in vigore del D. Lgs. 40/93 sembra in linea con tale esigenza.