funzionale strutturata sulla base di polarità insediative e delle reti portanti di sistemi di mobilità e trasporto nonché di interscambio e integrazioni tra reti.

"Aree" territoriali "di programma", dunque, che rappresentano altrettante unità di riferimento per le azioni regionali e locali e per la verifica degli effetti indotti; una ristrutturazione che assume peraltro esclusivo valore di strumento di lavoro senza prefigurare alcun carattere di nuovo livello istituzionale.

Il disegno strutturale del territorio, pianificato come sistema metropolitano policentrico, traccia le coordinate di riferimento per l'organizzazione delle funzioni. Il PTR individua infatti gli ambiti entro i quali rendere più stretta l'integrazione relazionale, operare bilanci economico-sociali e ambientali, formulare politiche di assegnazioni funzionali non necessariamente polarizzate sul centro dominante per tener conto invece delle peculiarità degli assetti insediativi, come pure dell'originalità dei modelli organizzativi.

In coerenza con le 13 "Aree" territoriali "di programma" [Piacenza, Firenzuola-Fidenza, Parma, "Bassa Pianura Reggiana e Modenese", Reggio Emilia, Modena, "Montagna Centrale", Bologna, Ferrara, l'"Imolese", Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini], le politiche sono organizzate in grandi sistemi di scelte. Sistemi organici, ove convergono le scelte settoriali e gli obiettivi da perseguire tramite azioni strategicamente funzionali e gradi prestazionali definiti. Tre fondamentali sistemi: ambientale, insediativo-produttivo, relazionale; a ciascuno dei quali corrispondono sottosistemi operativi, indirizzati al raggiungimento dei livelli prestazionali prefissati sulla base della scomposizione per ambiti definiti. In particolare:

- l'ambito delle "Città regionali", su cui convergono politiche di sostegno alle funzioni di rilievo regionale/nazionale, con riguardo al sistema dell'innovazione, al potenziamento dell'offerta culturale, alla qualificazione delle strutture organizzative della pubblica amministrazione;

- l'ambito dei "Bacini di traffico urbani", comprensivo delle polarità sub-urbane e dei nodi infrastrutturali a servizio della mobilità, cui sono orientate le politiche di integrazione di bacino e urbana e di riordino della circolazione.

Le politiche dei "corridoi intermodali", estese a ricomprendere le direttrici di attraversamento nazionale e di scambio interregionale, valgono poi ad integrare il

territorio regionale nel contesto nazionale, mentre per altro verso i "sistemi territoriali complessi" a diversa matrice [naturalistico-ambientale, turistico-ambientale, turistica] integrano l'offerta specialistica regionale alla scala nazionale e continentale.

L'individuazione di "Aree Elementari", per lo più coincidenti con gli ambiti comunali, completano il quadro secondo un disegno che prevede lo sviluppo di forme di concertazione sulla base della formazione di protocolli e di piani regolatori intercomunali.

La sintesi sin qui offerta sugli strumenti di programmazione assunti a base di referenza dell'azione regionale consente di riscontrare una visione di modernità sia nell'approccio ai temi relazionali, sia per il piano alto entro il quale vengono iscritti rapporti e ruoli istituzionali in una prospettiva che sconta aperture ad una visione di più ampia collocazione dell'azione regionale nel circuito nazionale e internazionale.

Sul piano operativo, i percorsi strategici si snodano poi sulla base di modelli [v. l.r. 5.9.1988 n. 36] anticipatori delle linee di riforma che la legislazione nazionale è venuta tracciando, in questi ultimi anni, per le pubbliche amministrazioni. Così, la coniugazione più stretta fra azione e obiettivi definiti [PRS e piani di settore], ma più ancora un quadro di compatibilità economiche e finanziarie [Bilancio pluriennale] che traduce realisticamente il quadro delle priorità individuate dal PTR e specificate in Progetti territoriali operativi [PTO], i quali esigono la previa valutazione dei costi e dei tempi di realizzazione degli interventi, l'analisi economico-finanziaria e gestionale del progetto, l'individuazione dei soggetti attuatori, la specificazione delle modalità di attuazione e degli strumenti operativi e finanziari [art. 8, l.r. 5.9.1988 n. 36].

3. La programmazione finanziaria e la disciplina di contabilità

Di questa programmazione-coordinamento, che si dispiega in modo fattuale e realistico, risvolto necessario è l'aspetto finanziario anch'esso proceduralmente programmato, tramite il bilancio pluriennale esplicitamente menzionato come necessario referente della relazione previsionale [v.art. 49 Statuto].

L'acquisizione di maggiore certezza fondata su più aggiornati e coerenti strumenti di visibilità finanziaria è presupposto per l'affidamento su una disponibilità di risorse che, anche nel rapporto con gli enti beneficiari dei trasferimenti regionali, possa offrire un

quadro di coerente previsività sull'evoluzione delle scelte allocative. Perciò, integrazione di attività, puntuale strumentazione finanziaria, ma pure controllo regionale sull'attività degli enti funzionalmente dipendenti, [art 47, 2° comma, Statuto] come pure sugli enti locali; quanto a questi, nei limiti di quanto disposto in costituzione [art. 130] e anche secondo modalità da stabilire con legge regionale [art.42, Statuto].

Finanza e amministrazione, risorse e politiche, trovano la loro sintesi tramite il nesso che, per un verso, raccorda il bilancio pluriennale con il programma regionale di sviluppo e con gli obiettivi settoriali secondo le priorità e i tempi fissati per la loro realizzazione; per altro verso, interagisce in senso orizzontale sull'azione demandata a enti locali, strumentali, pubblici e privati, nel più ampio coinvolgimento di ricaduta territoriale.

Il collegamento organico fra attività e risorse finanziarie trova riscontro nelle disposizioni della riformata legge di contabilità regionale [l.r. 6.7.1977 n. 31 modificata con ll.rr.: 12.12.1985 n. 29; 4.12.1992 n. 43; 5.9.1994 n. 40] ove obiettivi, piani e programmi settoriali, nonché progetti per finalità determinate, assumono rilevanza nel quadro delle quantificazioni da ricomprendere nel bilancio pluriennale, con riferimento al quale trovano coerenza le rappresentazioni contabili e finanziarie propriamente riconducibili al bilancio annuale [art. 2 l.r. 31/'77 e successive modificazioni].

Da dire che il bilancio pluriennale, redatto in termini di competenza, recepisce le indicazioni quantitative rinvenienti sia dalla legislazione vigente, sia dagli indirizzi del programma regionale di sviluppo; questi, tuttavia, chiamati a confrontarsi con quelle esigenze di copertura [art. 5, l.r. di contabilità] che traggono congruenza all'interno di una razionalità di entrata la quale sconta a sua volta la previsività di decisioni attribuibili anche al livello centrale e agli organi nazionali di programmazione, come pure il margine sostenibile del ricorso al credito [art. 6 l.r. di contabilità].

Se la questione della compatibilità finanziaria resta in ogni caso pregiudiziale, è pur vero che le azioni per lo sviluppo esigono una precisa finalizzazione in direzione di obiettivi riconducibili a predeterminate aree di intervento, nell'ambito delle quali è prevista la possibilità di enucleare specifici progetti i cui risultati sono in tal caso verificabili tramite apposite analisi di costo/beneficio nonché per grado di realizzazione in apporto a dati fisici predeterminati e valutabili sulla base dei parametri fissati da leggi

regionali [art. 10 l.r. di contabilità].

Una prima considerazione è allora per notare come la disciplina regionale, nel quadro generale di una attività di spesa calibrata sul metodo della programmazione, preveda una duplice scala di valutazioni e verifiche; l'una, destinata a trovare referenza nella finalizzazione della spesa e nel suo coerente rapportarsi agli obiettivi fissati; l'altra, intesa a monitorare il rispetto dei parametri di attività ogni qualvolta con legge regionale siano definiti tempi, modi, e dati fisici di attuazione.

Entrambe le verifiche si iscrivono tuttavia nella più ampia esigenza di asseverazione della complessiva loro congruenza con le compatibilità economiche e finanziarie regionali, cui offre riscontro il bilancio pluriennale nel quadro delle decisioni da assumere annualmente in sede di predisposizione del bilancio.

Il che vale a segnare altresì le coordinate di riferimento anche per il controllo ausiliario e referente demandato a questa Corte [art. 3 legge 14.1.1994 n. 20]; dal momento che il perseguimento degli obiettivi programmati esige innanzitutto la ricomposizione della legislazione di spesa, generale o di settore, nella coerenza dei principi che presiedono alla corretta applicazione delle regole di copertura fra cui quelle che la stessa autonomia regionale si è date a garanzia degli equilibri di bilancio. Mentre poi al successo delle politiche di sviluppo è affidato l'ulteriore margine a sostegno degli equilibri dati.

4. Il bilancio e la legislazione di spesa

Al pari di quella delle altre Regioni, anche la legge di contabilità dell'Emilia Romagna si iscrive nella cornice dei principi fissati con la 335 del 1976. I quali - ed è bene ricordarlo - hanno rappresentato il punto di arrivo di una riflessione che, nell'intento di restituire elasticità e manovrabilità alla legge di bilancio, è poi pervenuta nel '78 alla riforma della stessa disciplina di contabilità dello Stato [legge 468].

L'esigenza di incidere sulla eccessiva rigidità del bilancio, mediante opportuni strumenti di modulazione, è stata tuttavia diversamente risolta per lo Stato e per le Regioni, laddove in questo secondo caso non è sembrato che il terzo comma dell'art 81 cost. fosse di ostacolo ad una flessibilità di bilancio inclusiva di momenti di quantificazione; ciò, in coerenza ad una legislazione di spesa alla quale, in via di principio

e nel prevalere di interventi a carattere pluriennale, è parso coerente assegnare il compito della definizione degli obiettivi, riservando viceversa al bilancio, quale momento unitario e centrale della valutazione delle compatibilità e degli equilibri, le quantificazioni rinvenienti dal quadro normativo sostanziale [art. 2 legge 335/1976]; una soluzione, del resto riconosciuta legittima dalla Corte costituzionale [sentenze: 331/1988 e 26/1991].

Nondimeno, resta il rischio alternativamente implicato a seconda della prevalenza di volta in volta accordata alla regola del rinvio al bilancio o viceversa al più ampio ricorso - pure consentito [art. 2, l. 335/76] - ad una legislazione regionale annuale con diretta quantificazione. Invero, in questo secondo caso, la rigidità della spesa porta con sé l'effetto di prosciugare margini di flessibilità alla manovra di bilancio; mentre, nell'ipotesi del rinvio al bilancio, il sovraccarico decisionale concentrato sulla manovra annuale mette in tensione il rispetto degli equilibri.

Per dare risposta a questa ultima evenienza, la Regione Emilia Romagna ha introdotto nella propria disciplina di contabilità l'istituto della legge finanziaria [art. 6, l.r. 12.12.1985 n. 29 - divenuto art. 13 bis l.c.r.], da adottare in coincidenza alla legge annuale di bilancio, nonché in occasione dell'assestamento o delle variazioni al bilancio annuale e pluriennale. Uno strumento, volto ad assicurare al dibattito politico sulle scelte programmatiche una base tecnica di referenza valevole a fungere da limite neutrale per la ricomposizione della complessità degli interessi in una meglio definita cornice di compatibilità economico-finanziaria. Molte le analogie, ma pure le differenze, rispetto alla legge finanziaria prevista dall'art. 11 della 468, specie a tener conto della diversa connotazione da questa assunta a seguito della revisione operata nell'"88 e della drastica semplificazione e tipizzazione del margine riservato all'innovazione giuridica. La legge finanziaria statale è infatti strumento di manovra quantitativa cui restano estranei profili sostanziali, rimessi viceversa ai provvedimenti collegati. La finanziaria dell'Emilia Romagna assorbe invece aspetti decisionali di rilievo rispetto al quadro legislativo in vigore, anche se il suo campo di azione si definisce funzionalmente con specifico riferimento alla legislazione di settore. Con riguardo alla quale, la finanziaria regionale, oltre al finanziamento dei programmi [art. 13 *bis*, 1° comma, lett. a], può: I) introdurre modifiche sostanziali alle modalità di intervento previste nella legislazione di settore per raccordarla con gli obiettivi dei programmi [lett. c]; II) stabilire una diversa distribuzione,

nel tempo e fra gli obiettivi di uno stesso programma, di finanziamenti già autorizzati [lett. b]; III) definire le procedure di finanziamento [lett. d].

A ben vedere, si tratta di uno strumento più simile alla disciplina statale precedente la riforma dell'"88; senza tuttavia includere, le medesime disfunzioni riconducibili a quell'eccesso decisionale incontrollato che nel primo decennio di applicazione ha caratterizzato la finanziaria statale.

Rilevare le differenze fra le indicate discipline è peraltro necessario, per quanto cambiano di conseguenza modi e meccanismi intesi a dare applicazione alle regole di copertura che valgono per l'uno e per l'altro caso, cui occorre fare riferimento a fine del riscontro e delle valutazioni riservate a questa Corte.

Prima di che un punto va chiarito. L'obbligo di copertura, seppure configurabile come norma sulla produzione di norme e perciò limite interno all'autonomia politico-legislativa, tuttavia si appoggia ad un altro limite, questo "esterno" il quale, per tramite della legge di bilancio, rinviene dalla cornice dell'ordinamento e perciò dai principi generali e costituzionali. In altri termini, limiti interni ed esterni, nel loro reciproco collegamento, individuano i criteri per dare ancoraggio ad una garanzia di copertura che non può risolversi in un processo di autoreferenza legislativa.

Sotto questo profilo la regola fissata dall'art. 13 *bis* della legge 31 del '77 [come riformata dall'art. 6 l.r. 29 dell'85], nel quadro di una procedura molto semplificata rispetto a quella seguita per la manovra annuale di bilancio dello Stato, si ispira ad esigenze di garanzia procedurale il cui scopo è ugualmente quello di meccanismi adeguati al mantenimento dell'equilibrio, assicurando copertura alla stessa legge finanziaria. Per la cui dimostrazione, con riguardo alle autorizzazioni da essa disposte, vale il riferimento al bilancio annuale e pluriennale, nella versione a legislazione vigente; mentre, poi, entrambi recepiscono dalla finanziaria approvata legittimazione alla iscrizione delle specifiche allocazioni di spesa. Il riferimento immediato è alla analoga disposizione dell'art. 11 della 468 ante riforma. Ora il problema che si pone è se in ambito regionale possano riscontrarsi le medesime disfunzioni riscontratesi per il livello statale tanto da suggerire una riflessione a riguardo.

Ora, non può negarsi che la complessità decisionale, nel progredire di competenze e maggior ruolo riservato alle Regioni, specie nel quadro della riforma in senso

regionalista perseguita nell'attuale legislatura, suggerisca affinamenti di procedure valevoli ad una maggiore controllabilità dei processi di spesa e di costruzione degli equilibri; nondimeno, a stare a quanto riscontrabile, c'è da osservare come in Emilia Romagna procedure e regole abbiano sin qui garantito adeguata coerenza decisionale ai processi di spesa. Del resto, se la disciplina della 468 non ha dato buona prova - e perciò si spiega la sua revisione attuata con la 362 - è in ragione dello stravolgimento e aggiramento di cui è stata oggetto; non invece per una sua intrinseca debolezza.

Ciò non toglie che a fronte dell'evoluzione nel ruolo istituzionale, cui l'ordinamento regionale pare vieppiù chiamato, siano in prospettiva ravvisabili ulteriori aggiustamenti che meglio consentano governabilità e controllabilità nel nuovo quadro che verrà delineandosi.

Gli aspetti cui potrà rivolgersi attenzione si riassumono in queste considerazioni.

La legislazione nazionale, nel quadro di marcato contenimento della spesa, ha contribuito a ridurre le opportunità offerte alle Regioni sul versante dell'entrata. Alle competenze amministrative che, nel recente periodo e tanto più in prospettiva, ampliano l'ambito di attività regionale si accompagna una responsabilizzazione di non poco peso quanto a reperibilità di risorse con cui corrispondervi. La scommessa per le Regioni è cruciale; ma pure esige di porre in asse, quanto prima, tutti gli strumenti per rendere quanto più possibile efficace l'impegno alla volta di una frontiera di risultato che si misura sulla governabilità dei processi decisionali.

La diminuzione dei margini di manovrabilità, coniugata con la dilatazione delle competenze, esige una attenta riflessione sulle procedure di spesa e sugli assetti organizzativi nella pur necessaria coniugazione con una più ampia gestibilità dei meccanismi valevoli a potenziare gli interventi sulle entrate, allo scopo di: I) assicurare gli equilibri; II) ma al contempo liberare quanto più possibile di risorse per l'attuazione dell'ambizioso piano tracciato per lo sviluppo del territorio regionale e dare vigore al ruolo propositivo della programmata crescita del tessuto produttivo della Regione.

5. La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza

Gli anni '90 segnano per l'Emilia Romagna l'avvio di un intenso ripensamento alla volta della riprogettazione di strumenti organizzativi e di linee di azione ispirate ad un

intento di modernizzazione amministrativa che recepisce e a volta addirittura anticipa il disegno riformatore intensamente perseguito in quegli stessi anni a livello nazionale.

Se, per molti versi, è la riforma dello Statuto a farsi carico di una ricomposizione relazionale che include ed esalta la sinergia della pluralità dei rapporti nella logica di un dinamismo territoriale progettualmente partecipato e per molti versi anticipatore dei principi recati dalla legge 142 del 1990, è poi nello sviluppo della legislazione regionale degli anni successivi il recepimento di regole innovative in materia di procedimento e organizzazione dell'attività in coerenza con le riforme introdotte con la legge 241 del 1990 e con il d.lgs. 29 del 1993.

Tre linee di azione che si dispongono in altrettanti piani di innovazione legislativa, concernenti rispettivamente: i procedimenti per l'efficienza dell'azione amministrativa; l'organizzazione dei servizi e del personale nel quadro della razionalizzazione degli strumenti gestionali ed operativi; la ristrutturazione funzionale per un più ampio avvalimento del sistema delle deleghe e conseguente soppressione degli enti strumentali. Discorso a parte è poi quello del riordino del sistema sanitario a proposito del quale si rinvia al paragrafo dedicato alla assistenza sanitaria [Parte III parag.5, 6].

Quanto ai principi recati dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo va detto che a farne applicazione in ambito regionale è la legge 6 settembre 1993 n. 32 le cui disposizioni riguardano oltreché le strutture amministrative regionali, gli enti e le aziende dipendenti dalla Regione.

Di rilievo l'art. 11 che delimita, con riferimento ai servizi, il responsabile del procedimento, salvo una articolazione per uffici demandata tuttavia a specifico provvedimento del capo del servizio cui spetta l'adozione di opportune indicazione operative. Non meno puntuale la regola valevole per i procedimenti gestiti da una pluralità di servizi in sequenze successive, ove è la fase iniziale a determinare il responsabile dell'intero procedimento [art. 13]; questi, ha il preciso onere di seguirne andamento e sviluppo presso altri servizi o uffici competenti, allo scopo di assicurare tempestività all'azione amministrativa a garanzia della quale compete al titolare del procedimento di definire i tempi a disposizione per ciascuna delle fasi successive. Un metodo operativo che, nel far leva sul coinvolgimento di ciascuno, si traduce in un criterio di imputazione con riguardo allo svolgimento e all'esito di ciascuna attività.

Alla ripartizione dei compiti fra organi di governo e strutture amministrative consegue la differente procedura da seguire nella convocazione delle Conferenze di servizi, la cui iniziativa è alternativamente attribuita al Presidente della Giunta regionale o al responsabile del procedimento, secondo che gli interessi pubblici coinvolgano servizi o uffici della Regione, ovvero si dispongano nell'ambito relazionale esterno con specifico riguardo a concerti, intese, assensi da sollecitare e acquisire da parte di altre amministrazioni pubbliche [art. 12 l.r. in relazione ad art. 14, commi 1 e 2, legge 241 del 1990].

Nella suindicata legge regionale sono individuabili i diversi profili di disciplina con riguardo ai quali procedono i percorsi normativi globalmente riconducibili all'idea nuova entro cui si iscrivono i rapporti fra cittadini e amministrazione; per quanto, cioè, rispetto alla mera protezione degli interessi giustapposti al potere amministrativo, diviene prevalente l'efficace soddisfazione di un interesse pubblico sempre più identificato con l'"interesse del pubblico", inteso come interesse collettivo che si concretizza in capo ai singoli cittadini. Il procedimento amministrativo, riguardato cioè molto meno come "strumento di garanzia" e molto più come tramite di "partecipazione all'azione" amministrativa.

Più complesso e intenso è il processo di riallineamento normativo concepito nel quadro della riorganizzazione amministrativa della Regione. Fondamentale a riguardo la legge 4 agosto 1994 n. 31 le cui disposizioni hanno modificato, sia la "disciplina della dirigenza regionale" recata dalla legge regionale 19 novembre 1992 n. 41, sia le norme sul "funzionamento delle strutture organizzative della Regione" [l.r. 18 agosto 1984 n. 44].

Anche qui le linee di riforma corrono lungo quei medesimi binari prevalsi a livello nazionale, dapprima con la delega del 1992 [legge 421], poi, mano a mano, attuati con il d. lgs 29 del 1993 e con i decreti "correttivi" [247/'93; 470/'93; 546/'93].

Separazione fra compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, aziendalizzazione nell'organizzazione del lavoro, responsabilità per la realizzazione degli obiettivi e verifica dei risultati, costituiscono altrettante tessere di un processo di cambiamento e modernizzazione dell'amministrazione rispetto al quale la riforma della dirigenza ha tuttavia assunto il ruolo di fondamentale cerniera. Proprio con riguardo alla

dirigenza il principio della separazione viene affermato ed è nei confronti della dirigenza che viene proposto il nuovo modello di rapporto, non più gerarchico ma direzionale, implicante la definizione dell'ambito assegnato alla funzione di indirizzo e dello spazio invece rimesso all'autonomia gestionale dei dirigenti.

Non a caso, l'art. 26 della legge regionale 31 del 1994, nel dare attuazione a tale principio, modifica la disciplina sulla dirigenza di cui alla legge 41 del 1992, per armonizzarla con le nuove esigenze. La disciplina regionale in tema di dirigenza, già innovativa e avanzata quanto a responsabilità e autonomia [v. art. 4, legge 41 del 1992], riceve perciò ulteriore svolgimento. Ecco, allora, che autonomia tecnica e gestionale assumono l'imprescindibile connotazione di tramite per una separazione effettiva fra politica e amministrazione [art. 26 e art 27, legge r. 31 del 1994] contribuendo a rendere concretamente operativo il precetto dell'art. 97, 2° comma, cost..

All'autonomia si coniuga la responsabilità dei dirigenti; i quali, nell'esercizio delle funzioni, rispondono del raggiungimento degli obiettivi fissati, nonché della gestione delle risorse affidate, del buon andamento, dell'imparzialità, della regolarità amministrativa delle strutture organizzative cui sono preposti [art. 34, legge 31 del '94].

Una distinzione va fatta tuttavia con riguardo alla figura del direttore generale, che nella disciplina dell'Emilia Romagna assume connotati di particolare significatività nel quadro degli istituti volti a dar rilievo alla funzione manageriale.

Va intanto osservato come le strutture organizzative nelle quali si articola l'amministrazione della Regione si dispongono gerarchicamente in direzioni generali, servizi, uffici e unità operative [art. 41 legge 31 del '94]. Da dire poi che le direzioni generali sono state introdotte nel '94 con la legge n. 31 la quale, nel modificare la precedente disciplina recata dalla legge 44 del 1984, ne ha individuato la configurazione strutturale in corrispondenza di un'area operativa omogenea, costituita: da più servizi funzionali di grande rilevanza o da uno o più settori fra loro interconnessi; ovvero da funzioni, programmi e progetti complessi con carattere interdisciplinare e richiedenti l'apporto organizzativo di strutture diverse [art. 42].

La preposizione ad una direzione generale presuppone uno speciale incarico da parte della Giunta, sulla base di un contratto di diritto privato a tempo determinato [cinque anni], rinnovabile una sola volta. E' conferito invece con provvedimento di

Giunta l'incarico di responsabile di servizio e/o ufficio; anche questo, limitato quanto a durata [tre anni] per dar luogo, ad ogni scadenza, ad una valutazione dei risultati ottenuti dal dirigente in relazione al conseguimento degli obiettivi e alla attuazione dei programmi, nonché al livello di efficienza ed efficacia raggiunto nelle attività affidategli.

Per corrispondere all'esigenza di tali verifiche, del resto effettuabili dalla Giunta in ogni tempo, è la prevista istituzione di apposito nucleo di valutazione o, in ipotesi di particolare complessità, la stipulazione di apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati qualificati in materia [art. 19 legge reg. 31 del '94].

A proposito di tale strumento di controllo, è opportuno evidenziare come la disposizione dell'art. 19, legge regionale 31 del '94, riproduca sostanzialmente la medesima norma contenuta all'art. 20 del d.lgs. 29 del 1993, nella versione tuttavia "corretta" dal d. lgs. 470 del '93. Compito dell'organo di controllo interno sembrerebbe quello di verificare la realizzazione degli obiettivi e la corretta, economica gestione delle risorse. Sarebbe arduo, del resto, non attribuire alla diversa versione recata dal provvedimento correttivo [d.lgs 470] l'intento di un più esplicito allineamento di significato al cosiddetto controllo interno. In realtà il processo di rimodulazione dell'azione amministrativa, dapprima marcatamente orientato in direzione di privatizzazione del pubblico impiego e responsabilizzazione della dirigenza, in secondo momento ha visto attenuare la scommessa su questi aspetti, mentre ad essere privilegiato è stato lo scenario ampio di una funzionalità [performance] giocata a tutto campo tramite una nuova cultura che sul tema ha inteso coinvolgere, allo stesso tempo, obiettivi del momento politico e interesse della dirigenza, tramite una riorganizzazione che si giova di modelli maggiormente partecipati e dialettici.

La nuova formulazione dell'art. 20 del d.lgs 29/93, introdotta dal d.lgs. 470/93, esprime questo mutamento di ottica che si riverbera altresì nel significato diverso assunto dal controllo interno di gestione; nel quale restano marginali i profili di carattere sanzionatorio, mentre assumono decisa prevalenza le esigenze di trasparenza e conoscenza per l'orientamento dell'azione.

Ora, nella versione di "controllo interno" assunta a livello regionale [art.19 legge. r. 31/'94 sulla dirigenza], il riferimento al comma 2 dell'art. 18 [legge r. 31/'94] parrebbe includere, nelle verifiche demandate al nucleo di valutazione, aspetti di legittimità

dell'azione amministrativa che, se da un lato non sembrano troppo coerenti con una accezione tecnicamente esatta di controllo di gestione, d'altro canto evocano finalità di tipo sanzionatorio in qualche modo superate nella più recente evoluzione della legislazione nazionale.

Se è vero che la legislazione regionale va interpretata nella coerenza di principi che, pur nel raccordo con regole e valori di riforma dell'ordinamento generale, esprimono tuttavia specificità sulla base di una propria identità politico-istituzionale, nondimeno, proprio dal complesso disegno organizzativo regionale, emerge la volontà di un deciso superamento degli strumenti di azione e organizzazione basati sul mero rispetto di vincoli formali rinvenienti da regole di gerarchia e di disciplina delle funzioni in senso burocratico.

In tale ottica, la norma recata all'art. 19 legge r. citata - nel combinato disposto di cui all'art. 18 - assume più coerente significato nel quadro di necessaria coniugazione e di globale coinvolgimento alla realizzazione di un proficuo risultato di gestione; mancando il quale, è nelle "cause reali" che vi possono avere influito che si schiude un margine alla valutazione negativa cui potrebbe seguire la sanzione dell'assegnazione ad altro incarico o, come estrema *ratio*, il licenziamento.

Va pure notato come la disciplina regionale, pur differenziando la posizione riservata ai direttori generali, legati all'ente da rapporto privatistico, da quella dei dirigenti inquadrati nella struttura amministrativa sulla base di criteri di accesso di natura pubblicistica, accomuni poi le due categorie per ciò che concerne gli esiti rinvenienti dalla verifiche di controllo.

Da questo punto di vista, le regole di aziendalizzazione che presiedono alla disciplina regionale, se per un verso non tagliano di netto rispetto alla normativa pubblicistica e alle relative sanzioni disciplinari, d'altro canto espongono i dirigenti all'ambigua prospettiva di un rischio di risultato che - a stare alla lettera della legge - sembra piuttosto ritagliarsi sulla "fortuna" di esiti neppure riconducibili integralmente all'area di responsabilità obiettivamente proprie. In questa prospettiva, una più puntuale specificazione normativa, attenta - oltreché alle suggestioni di modelli organizzativi tratti da differenti esperienze ordinamentali - anche alle regole rinvenienti da una più puntuale sistematizzazione dei rapporti sulla base di regole relazionali capaci di mettere in chiaro il

discrimine fra istituti del diritto civile e/o della disciplina pubblicistica, varrebbe a recuperare quel valore di leale affidamento reciproco che fonda il significato vero del rapporto di servizio e la logica stessa di quella "fedeltà" alla nazione che è valore per costituzione [art. 98 cost.].

6. La disciplina regionale sui controlli

Oltre ai nuclei di valutazione di cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo e la cui disciplina è nella legge 31 del '94 [art 19], ulteriori controlli demandati alla Regione sono previsti al Capo VII della legge r. 6 luglio 1977 n. 31, successivamente modificata con le leggi 29 del '85, 43 del '92 e 40 del '94. Ad esservi assoggettati sono gli uffici, gli enti, le aziende e le agenzie cui è attribuita la responsabilità di gestire servizi, progetti o programmi della Regione [art. 74] e che perciò devono riferire alla Giunta ogni sei mesi sui risultati economici, finanziari e di efficienza. A tale scopo e per le valutazioni operative funzionali alla riprogrammazione degli interventi, la Giunta si avvale di una particolare struttura [nucleo di valutazione o ufficio di controllo di gestione] cui possono essere demandate verifiche periodiche sullo stato di attuazione di progetti e programmi [art. 76, legge r. 31/77] nonché sulla corretta ed economica gestione delle risorse [art. 35 legge r. 31 del 1994].

Ulteriori controlli - economici, finanziari e contabili - sono esercitati dalla Giunta sull'attività posta in essere dagli enti locali nell'ambito delle funzioni delegate. Si tratta di un controllo collaborativo che consente tuttavia al Presidente della Giunta di disporre verifiche presso gli enti medesimi a riscontro della destinazione e dello stato di esecuzione delle assegnazioni regionali.

Tale disciplina si completa del resto con quanto disposto in materia di necessaria allegazione a quello regionale, dei bilanci degli enti, aziende e istituti dipendenti dalla Regione [art. 29] e soprattutto con la minuta regolamentazione a dimostrazione delle spese sostenute dagli enti locali per le funzioni delegate nonché per l'attuazione dei progetti della Regione, specie se da questa finanziati; laddove, in tal caso, le spese degli enti locali sono riportate nel bilancio regionale in nota ai corrispondenti capitoli di spesa.

All'organizzazione del controllo la Regione ha dedicato attenzione e interesse, collocandolo al centro delle priorità progettuali in un'ottica di cosciente consapevolezza

per l'importanza legata al potenziamento di strumenti valevoli ad accrescere visibilità e trasparenza nell'attuazione dei programmi di spesa, come pure a garantire regolarità alle procedure di costruzione e gestione del bilancio, nonché governabilità ai processi di formazione ed evoluzione degli equilibri nel congruente bilanciamento di entrate e spese.

Alla base dell'attività di riscontro e di controllo regionale è il livello avanzato di organizzazione del servizio bilancio, la cui attività si avvale di una rete di dati informatizzati e aggregabili secondo un programma multifunzionale fungibile con una pluralità di obiettivi. Non a caso, la Regione è stata in grado di corrispondere con puntuale precisione a tutte le richieste rivolte da questa Corte nel quadro dell'attività istruttoria funzionale al presente referto.

E' poi in corso presso la Regione la realizzazione di un progetto di aggiornamento metodologico curato dalla Direzione generale Risorse finanziarie e strumentali inteso alla messa a punto di indicatori di attività e di risultato. Da dire a riguardo che l'Emilia Romagna, sin dal 1989, ebbe a costituire un servizio per lo svolgimento di analisi gestionali la cui esigenza è stata ribadita in occasione della approvazione del nuovo Statuto [art. 43]. Il fatto è che con la legge di riforma della dirigenza [legge r. 31 del 1994] la stessa previsione di nuclei di valutazione strutturalmente omogenei e funzionalmente collegati con analisi gestionali e di risultato ha assunto decisa prevalenza come modello strutturale a sostegno della attività di valutazione e monitoraggio di competenza della Giunta.

Il progetto dell'Emilia Romagna in tema di controllo di gestione è stato trasmesso nel '96 alla Funzione pubblica nel quadro dell'iniziativa "*Cento progetti al servizio dei cittadini*".

L'idea base di tale progetto di controllo sta nell'individuazione dei prodotti dell'attività da misurare tramite indici [temporali, di valore, di fruibilità ecc.]. Il processo si dipana circolarmente nelle scansioni classiche della definizione degli obiettivi, dell'esame dei risultati e della reimpostazione dei programmi.

Un modello tuttavia che, nel disegno di primo approccio, pare rivolgersi piuttosto alla verifica dell'efficienza e ai rendimenti interni dei servizi e/o uffici regionali, che non alla misurazione del perseguimento di obiettivi fissati con gli atti di programmazione. Due piani differenti, dunque. Riguardo all'ultimo dei quali non può negarsi che maggiori

siano le difficoltà, a causa di un'esigenza conoscitiva e di controllo che non può fare a meno di includere enti regionali strumentali, enti locali delegati, tutti i soggetti pubblici e privati per mezzo dei quali si realizza la funzione di programmazione intestata, per ruolo istituzionale, alla Regione; per tramite dei quali è la realizzazione delle politiche di sviluppo e l'efficacia degli interventi perseguiti a vantaggio di collettività che, tutte, si iscrivono nella referenza della territorialità regionale.

Nondimeno resta da considerare come la vasta e incisiva riprogettazione delle pubbliche amministrazioni, sospinta dalle recenti riforme e animata dalla convinta adesione all'idea di una funzionalità [performance] fondata sulla logica del risultato, si coniughi inscindibilmente con una differente sistematizzazione del controllo, il quale, in entrambi i momenti di referenza - interna ed esterna - prende le distanze dal modello formale, per scrutare dialetticamente le cause di fallimento degli obiettivi e suggerire strategie di loro superamento. Una logica, questa, alla quale si ispira la nuova disciplina statutaria, che all'art. 43, terzo comma, reca uno specifico riferimento al controllo di gestione cui è assoggettata l'attività amministrativa regionale. I più ampi poteri riservati alla Giunta vengono perciò a coniugarsi con altrettanta pregnanza di valutazioni sui risultati dell'attività.

7. Le nuove regole del controllo esterno affidato alla Corte dei conti

In questo contesto, la legislazione regionale per un verso anticipa, per altro verso sposa quella dimensione di controllo che, del resto, a livello nazionale intende assecondare una direzione viepiù giocata a favore del rafforzamento delle pubbliche amministrazioni; una nuova filosofia che postula il coinvolgimento del controllo "esterno", il quale smette di essere a servizio e a garanzia della formale legittimità di atti, ponendosi viceversa in ausilio di una funzionalità [performance] che, oltreché presupposto di sostanziale autonomia, favorisce altresì modi e forme di più pregnante cooperazione e coordinamento fra livelli di governo.

Si tratta di una chiave di lettura, nella quale si iscrivono le innovazioni recentemente apportate alla disciplina dei controlli; a partire dalla consistente riduzione dell'ambito di operatività degli articoli 125 e 130 cost., tramite la riduzione degli atti sottoposti ad esame preventivo di legittimità [legge 142 del 1990, legge 40 del 1993 e

legge 127 del 1997], per seguire con la stessa riforma del controllo affidato a questa Corte [legge 14 gennaio 1994 n. 20 modificata e integrata con la legge 639 del 1996], là dove con riguardo alle amministrazioni regionali la relativa funzione e il suo esercizio restano conformati nella specifica inclinazione della referenza ausiliaria.

L'art. 3, sesto comma, della legge 20 reca la specifica previsione di una attività referente per Parlamento e Consigli regionali. La funzione ausiliaria, nel più ampio affaccio direzionale assume altresì più precisa connotazione, coessenziale al ruolo di equidistanza rispetto alla duplicità dei due livelli di Governo - centrale e regionale - che, attraverso le valutazioni della Corte, vengono perciò a confrontarsi su un piano di neutrale parità.

Un ruolo, quello della Corte che, se per un verso trae spessore in ragione dell'indipendenza e della tecnicalità, proprie di una magistratura contabile e finanziaria, include d'altro canto nell'attività di controllo e di referto una proiezione nuova rivolta a offrire corretta rappresentazione ai problemi finanziari e settoriali per tramite di una imparzialità di valutazioni "equidistanti" dai termini di quella contrapposizione dialettica che mette a confronto Governo centrale e regionale.

La legge 20 del '94 è servita a mettere in linea competenze e attribuzioni di controllo con il modo di essere delle relazioni fra livelli istituzionali, già da tempo dimensionate da quegli interventi normativi che progressivamente hanno riconosciuto alle Regioni ampio spazio partecipativo nella definizione delle politiche coinvolgenti questioni e aspetti di loro interesse; non a caso, già a partire dal 1978, ma soprattutto a seguito della 362 del '88, l'esigenza di un più vasto circuito partecipativo ha portato ad includere le Regioni nel processo di formazione e definizione della annuale manovra di bilancio [art. 34 legge 468 del 1978 e art. 1 legge 362 del 1988].

E', questo, un processo destinato a ulteriori traguardi in direzione di una riappropriazione di ruolo, in parte pure sospinta dalla recente legge 15 marzo 1997, n.59, ma ancor più da verificare nello spessore dei contenuti e perciò pure nella interrelazione del complessivo quadro istituzionale, riguardo al quale più confacente sede è l'investitutura di competenze riservate alla Bicamerale.

Resta in ogni caso l'esigenza di una garanzia imparziale per gli equilibri economico-finanziari assegnata alla Corte per costituzione ma pure rinveniente da quei "supremi