

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**  
**Matera 23/24 settembre 1999**

**La funzione di indirizzo e controllo**  
**nell'esperienza del**  
**Consiglio regionale della Valle d'Aosta**

**A cura di Alessandra Della Guardia**  
**Direzione affari legislativi, studi e documentazione**  
**Consiglio regionale della Valle d'Aosta**

# **La funzione di indirizzo e controllo nell'esperienza del Consiglio regionale della Valle d'Aosta**

## **1. LO STATUTO E IL REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO**

Un'importante funzione di controllo è attribuita al Consiglio regionale dall'art.43 dello statuto, che prevede il parere del Consiglio regionale sulla proposta di scioglimento dei consigli dei comuni e degli altri enti locali, presentata dalla Giunta regionale. L'art. 5 del decreto legislativo 27 aprile 1992, n. 282 (armonizzazione delle disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142 con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta ha esteso questa funzione del Consiglio regionale anche ai provvedimenti di rimozione degli amministratori locali., parere confermato dall'art.70, comma 3 della legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta).

Al fine di valutare la disciplina della funzione di indirizzo e controllo del Consiglio regionale quale risulta dal suo regolamento è opportuno individuare i contenuti di tali funzioni, che si possono semplificare nei seguenti:

- **Mozioni e risoluzioni**
- **Esame dei documenti finanziari: bilancio e legge finanziaria, rendiconto e relazioni collegate;**
- **Esame di compatibilità comunitaria degli atti presentati per l'approvazione da parte del Consiglio regionale;**
- **Interrogazioni e interpellanze**
- **Inchieste**
- **Procedure di indagine, informazione e controllo in Commissione.**

### **1.1 Le mozioni**

La disciplina è simile a quella prevista in tutti i regolamenti. Molto scarna quella relativa alle mozioni di fiducia e sfiducia, di cui all'art.106, considerato che manca, a monte nello statuto speciale, qualsiasi norma: così pure la disciplina prevista per l'elezione del Governo regionale, di cui all'art. 8, anche se per prassi avviene dopo la presentazione, discussione e approvazione del programma politico della maggioranza.

### **1.2. Le risoluzioni**

L'istituto è disciplinato dall'art.65. Non è prevista la possibilità di presentare risoluzioni in Commissione.

### **1.3. Esame dei documenti finanziari: bilancio e legge finanziaria, rendiconto e relazioni collegate.**

Per l'esame dei documenti finanziari non sono previste procedure specifiche, ma si applicano le procedure previste per l'esame di qualsiasi disegno di legge. I documenti presentati per l'approvazione sono limitati al testo della relazione e dell'articolato, mentre ai sensi di numerose leggi regionali essi dovrebbero essere accompagnati da numerose relazioni quali:

1° contestualmente al bilancio di previsione, ad integrazione dei documenti previsti dalla legge regionale di contabilità 90/1989:

- relazione del Presidente della Giunta regionale al Consiglio regionale, contestualmente alla presentazione del bilancio di previsione, sullo stato di attuazione della legge sul sistema delle autonomie locali. (l.r. 7 dicembre 1998, n. 54, art. 116)
- relazione previsionale e programmatica sulle attività di cooperazione e sulle iniziative di solidarietà ed educazione allo sviluppo e alla pace (l.r. 9/7/1990, n. 44, art. 12)
- relazione della Giunta regionale sullo stato di attuazione del piano triennale di politica del lavoro (l.r. 17/2/1989, n. 13, art. 3)

2° contestualmente alla presentazione del rendiconto generale, ad integrazione dei documenti previsti dalla legge regionale di contabilità 90/1989:

- rendiconto sulla situazione, al 31 dicembre di ciascun anno, dei fondi di rotazione costituiti ai sensi della l.r. 8/10/1973, n.33, art.20
- relazione sullo stato di attuazione del programma regionale di sviluppo dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui sono poste in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, piano settoriale e progetto della regione, in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma regionale medesimo. Detta relazione deve essere allegata al rendiconto generale, presentato dalla Giunta entro il 30 giugno dell'anno successivo (l.r. 27/12/1989, n. 90. art. 69);
- relazione sulle attività del Comitato di coordinamento degli interventi di cooperazione, solidarietà e di educazione allo sviluppo svolte nell'anno precedente (l.r. 9/7/1990, n. 44, art. 12).

Se si guarda la legge regionale di contabilità, l.r. 90/1989, si trovano numerose norme che prevedono la presentazione di allegati ulteriori rispetto ai documenti contabili. Quali:

- il collegamento organico con la programmazione regionale disciplinato dall'art.3:  
*"1. Il bilancio pluriennale ed il bilancio annuale di previsione della Regione di cui ai titoli II e IV sono strumenti di attuazione del programma pluriennale di attività e di spesa ai sensi della vigente normativa regionale in materia di programmazione.  
Le procedure e le modalità organizzative per garantire il collegamento organico delle fasi di predisposizione, attuazione e verifica del programma pluriennale di attività e di spesa con i documenti contabili di cui alla presente legge sono stabilite con provvedimento del Consiglio Regionale".*
- le entrate e spese degli enti locali per le funzioni delegate, previste dall'art.47:  
*"1. In allegato al bilancio della Regione è data dimostrazione riassuntiva delle previsioni relative alle spese da effettuarsi da parte degli enti locali nel medesimo esercizio finanziario, nello svolgimento di funzioni loro delegate dalla Regione";*
- le garanzie prestate dalla Regione, come previsto dall'art.50  
*"3. Al bilancio annuale è allegato l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione, con indicazione degli elementi che contraddistinguono le garanzie".*
- l'impostazione e presentazione del rendiconto (art.69):  
*"4. Al rendiconto generale è allegata una relazione sullo stato di attuazione del programma regionale di sviluppo dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, piano settoriale e progetto della regione, in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma regionale medesimo".*

- il conto del patrimonio (art.73).
  1. *Il conto di patrimonio indica i valori aggiornati alla chiusura dell'esercizio finanziario:*
    - a) *delle attività e delle passività finanziarie;*
    - b) *dei beni mobili ed immobili;*
    - c) *di ogni altra attività e passività, nonché delle poste rettificative.*
  2. *Il conto del patrimonio contiene la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e la contabilità del patrimonio.*
  3. *Al conto del patrimonio è allegato un elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare della Regione alla data di chiusura dell'esercizio finanziario al quale essi si riferisce, con l'indicazione delle rispettive destinazioni e dell'eventuale reddito da ciascuno prodotto.*
- i rendiconti degli enti locali (art.76)
  1. *Gli enti locali presentano alla Regione entro il 31 marzo di ogni anno il rendiconto riassuntivo delle spese effettuate nell'esercizio finanziario precedente per lo svolgimento di funzioni ad essi delegate dalla Regione.*
  2. *Il rendiconto di cui al precedente comma è allegato al rendiconto generale della Regione ed indica, per le singole attività o per i singoli interventi, le somme assegnate dalla Regione, le erogazioni effettuate, le somme eventualmente ancora erogabili in base agli impegni assunti, nonché l'ammontare delle somme da restituire alla Regione.*

Questa breve sintesi tratta dalle leggi regionali vigenti conferma che, anche nel silenzio del regolamento circa procedure di esame specifiche per i documenti contabili della Regione, vi sono numerosi documenti che dovrebbero accompagnare sia il bilancio di previsione sia il rendiconto generale. Tali documenti, obbligatori per legge, non sono presentati né il Consiglio regionale ha mai preteso la loro presentazione, anche non contestualmente ai documenti contabili.

#### **1.4. Procedure relative alla compatibilità comunitaria degli atti.**

Non è prevista alcuna procedura al riguardo, neanche sotto forma di parere sulla compatibilità comunitaria, di competenza della prima commissione consiliare permanente. L'art. 37, comma 7 prevede che gli atti notificati alla Commissione CE non possano essere iscritti all'ordine del giorno prima dell'acquisizione del parere dell'organo comunitario.

#### **1.5. Interrogazioni e interpellanze.**

La disciplina riproduce quella in vigore nelle assemblee elettive. Non sono previste le interrogazioni a risposta immediata, benché alla fine della X legislatura (aprile 1998) sia arrivato all'approvazione del Consiglio regionale un pacchetto di modificazioni del regolamento in cui era prevista l'introduzione del question time: la questione è stata dal Consiglio rinviata alla successiva legislatura e attualmente la questione è ferma in Commissione per il regolamento.

#### **1.6. Inchieste.**

Si tratta di uno strumento previsto dall'art.21, unitamente alla possibilità di istituire commissioni speciali, ma di scarsa rilevanza tra gli strumenti di indirizzo e controllo a disposizione del Consiglio regionale.

## **1.7. Procedure di indagine, informazione e controllo in commissione.**

Gli articoli 24 e 25 disciplinano i due istituti delle indagini conoscitive e delle consultazioni; l'art.23 prevede la possibilità di invitare i componenti del Governo regionale a fornire informazioni e chiarimenti sulle materie di loro competenza.

Il regolamento non affida alle commissioni funzioni di controllo di qualsiasi tipo. Sono invece le leggi regionali che nel prevedere la trasmissione di relazioni alle commissioni consiliari, introducono un'attività di controllo sull'esecutivo e di vigilanza sugli enti pubblici, come ad esempio:

- Rapporto semestrale del Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi alle competenti Commissioni consiliari sulla propria attività. (Legge regionale 27 dicembre 1991, n. 85, art.8).
- relazione sui contenuti dei contratti collettivi regionali alla competente commissione consiliare (l.r. 23/10/1995, n. 45, art.38)
- relazione sull'attività svolta da coloro che sono stati nominati o designati da inviare annualmente, o quando sia loro altrimenti richiesto, al Presidente del Consiglio regionale. Le relazioni di cui al comma 1 sono in seguito trasmesse, per informazione, alle Commissioni consiliari competenti per materia. La II<sup>a</sup> Commissione consiliare permanente "Affari generali" è competente a svolgere funzioni di verifica e di valutazione politica, relativamente all'attività degli enti, delle società o degli altri organismi pubblici o privati in seno ai quali la Regione nomina o designa propri rappresentanti ai sensi della presente legge. A tal fine, su richiesta di almeno due commissari, la Commissione procede all'audizione dei rappresentanti degli organismi predetti o provvede ad acquisire direttamente ogni utile notizia richiedendo ai medesimi, anche tramite i rappresentanti regionali, di relazionare in merito all'attività svolta dall'organo o dall'organismo di appartenenza.(l.r. 10/4/1997, n. 11, art.13)
- il riepilogo delle spese di pubblicità della Regione (Legge regionale 26 maggio 1998, n. 41).

Vi è un solo caso in cui alle commissioni consiliari erano affidati compiti di vigilanza sull'attuazione di una legge, ed era l'art.24 della l.r. 6/9/1991, n. 59 (Norme in materia di procedimento amministrativo, di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di autocertificazione) ora abrogata dalla nuova l.r. 18/1999, in cui tali disposizioni non sono state più riprodotte:

*“ La Commissione consiliare permanente "Istituzioni e Autonomia" è incaricata della vigilanza sull'attuazione della presente legge, affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione. La stessa Commissione è incaricata di redigere, sentiti i dirigenti dei vari servizi dell'amministrazione regionale, una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività dell'amministrazione. Tale relazione è trasmessa al Consiglio regionale”.*

Nessuna conseguenza di ordine pratico si è prodotta, in quanto non risulta che questi documenti siano mai stati trasmessi dagli organi obbligati alle commissioni consiliari.

## **1.8 Gli strumenti della funzione di indirizzo e controllo.**

Dal sistema integrato regolamento interno/leggi regionali si può ricavare una tabella in cui riassumere “l'armamentario “ a disposizione del Consiglio e il suo concreto utilizzo nella prassi con riferimento all'XI legislatura (1998...).

<b>Fonte normativa</b>	<b>Tipo di strumento</b>	<b>Suo concreto utilizzo</b>
Regolamento interno	mozioni	elevato
Regolamento interno	Risoluzioni	elevato
Leggi regionali	Esame dei documenti obbligatori da presentare contestualmente a bilancio e legge finanziaria, rendiconto	inesistente
	compatibilità comunitaria degli atti	inesistente
Regolamento interno	Interrogazioni e interpellanze	elevato
Regolamento interno	inchieste	inesistente
Regolamento interno	Commissioni speciali	scarso
Regolamento interno	Indagini conoscitive	scarso
Regolamento interno	Consultazioni e audizioni	Elevato
Leggi regionali	Esame di relazioni	Inesistente sia a livello di consiglio che di commissioni

La tabella dimostra la scarsa rilevanza delle leggi regionali che hanno introdotto ulteriori strumenti di controllo del Consiglio regionale e dei suoi organi. I nuovi strumenti non sono stati utilizzati: la funzione di controllo è ancora affidata in modo prevalenti agli strumenti tradizionali delle interrogazioni, interpellanze e recentemente le risoluzioni più che le mozioni: un controllo mirato più sui singoli atti che sull'attività in generale.

Ciò forse è dovuto al fatto che sono ancora molto rilevanti le funzioni di amministrazione attiva svolte sia dal Consiglio regionale sia dalle commissioni consiliari. Dietro l'esercizio di queste funzioni spesso si cela l'obiettivo di controllo sugli atti dell'esecutivo.

### **3. LA FUNZIONE DI INDIRIZZO E CONTROLLO NELLE LEGGI REGIONALI**

L'unico testo legislativo in cui si parla in modo esplicito di funzioni di indirizzo politico del Consiglio regionale è costituito dall'art.4 della legge regionale 23 ottobre 1995, n.45 (riforma dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale della Valle d'Aosta: "Al Consiglio regionale, alla Giunta regionale, al suo Presidente e agli Assessori che la compongono spettano secondo le attribuzioni previste dallo statuto speciale le funzioni di indirizzo politico").

Per individuare quali siano in concreto queste funzioni di indirizzo politico e di controllo che svolge il Consiglio regionale, occorre attingere direttamente alle leggi regionali. Nelle leggi regionali sono previste funzioni amministrative di grosso spessore politico:

- approvazione di piani e programmi predisposti dalla Giunta regionale: sono previsti 49 tipi diversi di atti di pianificazione (vedere schede);
- deliberazione di nomine e incarichi: previsti 31 casi di nomine di competenza del Consiglio regionale (vedere schede);
- approvazione di statuti e programmi di attività di enti pubblici e privati: 14 casi;
- approvazione di convenzioni e contratti: 8 casi;
- approvazione di norme e modalità: 15 casi;
- definizione di criteri nella concessione di contributi, aiuti e sovvenzioni: 23 casi.

In particolare occorre evidenziare che la funzione di vigilanza sugli enti pubblici e privati è in linea generale svolta dalla Giunta regionale ai sensi dell'art.3, comma 1, lettere g) e h) della legge regionale 7 dicembre 1979, n. 66, secondo cui spetta alla Giunta regionale:

- la vigilanza sulla gestione dei lasciti e dei fondi per istituzione fondazioni o istituzioni di interesse pubblico;
- la vigilanza sulla gestione dei servizi e degli istituti speciali dipendenti dalla regione anche quando abbiano un'amministrazione separata.

L'esercizio di questa funzione è tuttavia affidato alla seconda commissione permanente del Consiglio ai sensi dell'art.13 della legge regionale 10 aprile 1997, n. 13, limitatamente alla verifica e valutazione politica dell'attività degli enti, delle società o degli altri organismi pubblici o privati in seno ai quali la Regione nomina o designa propri rappresentanti ai sensi della presente legge

## TABELLA RIEPILOGATIVA DEGLI STRUMENTI DI CONTROLLO A DISPOSIZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE

STRUMENTI E FINTE NORMATIVA	SOGGETTO TITOLARE	MODALITA' DI PRESENTAZIONE	TEMPI DI RISPOSTA	OGGETTO	SEDE	NEI CONFRONTI DEL SOLO ESECUTIVO	NEI CONFRONTI DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE
<p style="text-align: center;"><b>Mozioni</b></p> <p style="text-align: center;">(artt.101 e segg.RCR)</p>	<p>Ogni consigliere</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verifica di ammissibilità da parte del Presidente CR</li> <li>• 12 giorni prima della seduta del CR</li> <li>• Parere obbligatorio dell'assessore alle finanze per mozioni che comportano spese o diminuzione di entrate;</li> <li>• Non più di 3 mozioni per consigliere sono iscritte nel medesimo odg del CR, in ordine cronologico di ricevimento</li> </ul>	<p>Seduta CR successiva di 12 giorni dalla data di presentazione</p>	<p>Materie di competenza degli organi regionali</p>	<p>Solo consiglio</p>		
<p style="text-align: center;"><b>Risoluzioni</b></p> <p style="text-align: center;">(art.65 RCR)</p>	<p>Ogni consigliere</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in occasione di dibattiti</li> </ul>					

		<p>concernenti petizioni, mozioni, comunicazioni e relazioni su specifici argomenti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• non è consentita la presentazione sulle comunicazioni del Presidente CR e del Presidente GR</li> </ul>					
<p><b>Interrogazioni</b> (Art.91 e segg. RCR)</p>	Ogni consigliere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verifica di ammissibilità da parte del Presidente CR</li> <li>• 12 giorni prima della della seduta del CR</li> <li>• Non più di 3 mozioni per consigliere ( sia sottoscritte singolarmente che congiuntamente ) sono iscritte nel medesimo odg del CR, in ordine cronologico di ricevimento</li> </ul>	<p>Seduta CR successiva di 12 giorni dalla data di presentazione</p>	<p>Se riguarda materia estranea alla competenza degli organi regionali decide il CR sull'ammissibilità</p>	Solo Consiglio	si	
<p><b>Interpellanze</b> (Art.97 e segg. RCR)</p>	Ogni consigliere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verifica di ammissibilità da parte del Presidente CR</li> <li>• 12 giorni prima della della</li> </ul>	<p>Seduta CR successiva di 12 giorni dalla data di presentazione</p>	<p>Se riguarda materia estranea alla competenza degli organi regionali decide il CR sull'ammissibilità</p>	Solo Consiglio	Si	

		<p>seduta del CR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Non più di 3 mozioni per consigliere ( sia sottoscritte singolarmente che congiuntamente ) sono iscritte nel medesimo odg del CR, in ordine cronologico di ricevimento</li> </ul>					
<p><b>Inchieste</b> (Art.21 RCR)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo attraverso la costituzione di commissioni</li> <li>• Conferenza capigruppo determina assegnazione dei seggi all'interno della commissione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il CR delibera la costituzione della commissione</li> <li>• Il CR elegge il presidente della commissione</li> </ul>	<p>Fino al compimento del loro mandato ma non oltre la legislatura</p>				
<p><b>Esame delle leggi finanziarie, di bilancio e di rendiconto generale della regione</b></p>	<p>Ogni consigliere</p>	<p>Si seguono le procedure previste per tutti i progetti di legge</p>	<p>I tempi sono quelli previsti dal regolamento per tutti i progetti di legge. Non è prevista la sessione di bilancio</p>	<p>L'esame è limitato all'articolato e relativi allegati contabili: le relazioni obbligatorie per legge e collegate al bilancio non sono presentate</p>			
<p><b>Esame di relazioni presentate dalla Giunta regionale o da parte di altri soggetti</b></p>	<p>Ogni consigliere</p>	<p>Le modalità e i contenuti sono previsti nelle singole leggi regionali di settore, che in genere</p>	<p>I tempi sono quelli previsti dal regolamento per la discussione delle proposte iscritte all'odg del CR</p>	<p>Sono definiti dalle singole leggi di settore</p>	<p>Solo Consiglio salvo diversa previsione della legge regionale che preveda l'invio delle relazioni alle</p>	<p>Si</p>	<p>Si</p>

		stabiliscono un termine per la loro presentazione			commissioni competenti per materia		
<b>VIGILANZA Funzioni di verifica e di valutazione politica, relativamente all'attività degli enti, delle società o degli altri organismi pubblici o privati in seno ai quali la Regione nomina o designa propri rappresentanti (l.r. 10/4/1997, n. 11)</b>	<b>Seconda Commissione consiliare</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audizione dei rappresentanti degli organismi</li> <li>• Richiedere ogni informazione agli stessi</li> <li>• Richiedere relazioni sull'attività svolta</li> </ul>	Le relazioni devono essere trasmesse ogni anno non sono previsti termini dal regolamento	Attività svolta dai rappresentanti della regione in seno agli organismi	Solo commissione	Si	Si
<b>VIGILANZA Approvazione di statuti di enti e di convenzioni e contratti</b>	Ogni consigliere	Le modalità e i contenuti sono previsti nelle singole leggi regionali di settore	I tempi sono quelli previsti dal regolamento per la discussione delle proposte iscritte all'odg del CR	Sono definiti dalle singole leggi di settore	Solo consiglio: è prevista l'assegnazione alla sede referente della commissione consiliare competente per materia		Si
<b>VIGILANZA Approvazione di bilanci, conti consuntivi e programmi di attività di enti o di comitati</b>	Ogni consigliere	Le modalità e i contenuti sono previsti nelle singole leggi regionali di settore	I tempi sono quelli previsti dal regolamento per la discussione delle proposte iscritte all'odg del CR	Sono definiti dalle singole leggi di settore	Solo consiglio		Si
<b>Indagini conoscitive (art. 24 RCR)</b>	<b>Commissioni consiliari permanenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso dell'Ufficio di Presidenza, che definisce le modalità per lo</li> </ul>	Non sono previsti termini dal regolamento	Limitato alle materie di competenza delle commissioni	Solo commissione	Si	Si

		svolgimento dell'indagine • Relazione al consiglio si risultati indagine					
<b>Consultazioni (Art. 25 RCR)</b>	<b>Commissioni consiliari permanenti</b>	• Solo nel caso comporti spesa è sottoposta ad autorizzazione dell'Ufficio di presidenza	L'effettuazione di consultazioni non può determinare deroga ai termini del procedimento legislativo	Limitato alle materie di competenza delle commissioni	Solo commissione	Sì	sì
<b>Vigilanza sull'attuazione delle leggi (strumento non più previsto neppure nelle leggi di settore)</b>	<i>Commissione consiliare permanente (l.r. 59/1991 abrogata)</i>	•					