

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 7- 8 giugno 2001

Consiglio regionale della Toscana

**Comunicazione relativa alla SCHEDA SINTETICA
richiesta dalla Commissione di Vigilanza consiliare per agevolare:
analisi, valutazione e controlli *ex post* di:**

PIANI E PROGRAMMI REGIONALI

Silvia Pecchioli

Dirigente U.O.C.

*“Supporto di assistenza generale
alla Commissione di Vigilanza”*

La *COMMISSIONE DI VIGILANZA* del Consiglio regionale della Toscana, preposta ai sensi del Regolamento Interno dell'Assemblea, ad esprimere un parere sulle "proposte di atti al Consiglio relativi alla programmazione ed al bilancio"¹, verificandone la **coerenza** con i **documenti programmatici generali** e con l'**andamento del bilancio**, ha rilevato, fin dall'inizio della sua attività di legislatura, che redazioni molto diversificate, complesse e talvolta lacunose, anche in relazione all'indicazione delle risorse finanziarie implicate, rendevano molto difficile l'analisi di tali atti ed ancor più ardua la loro correlazione con i contenuti, magari astratti, dei documenti generali di programma (Piano regionale di Sviluppo, Documento di programmazione economica e finanziaria, Piani di settore, ecc.).

Al fine di effettuare in modo più adeguato ed effettivo il proprio ruolo e nell'intento di impostare ipotesi di controlli *ex post*, da parte dell'Assemblea consiliare, la Commissione ha quindi sollevato la questione a livello politico, rappresentandola, oltre che in sede consiliare (al Presidente del Consiglio, ai componenti dell'Ufficio di Presidenza, ai Presidenti delle Commissioni consiliari), al **Presidente** ed ai componenti della **Giunta regionale**.

La Commissione ha, inoltre, in particolare, richiesto che ogni atto di pianificazione o di programma pervenisse all'esame del Consiglio (e dunque in Commissione) munito di un'apposita e specifica **SCHEDA** in cui venissero evidenziati, con chiarezza e sinteticità: obiettivi, linee di azione, interventi, tempi di realizzazione, risorse finanziarie implicate, indicatori di risultato per il monitoraggio e la verifica, punti di coerenza con i documenti programmatici generali di riferimento (P.R.S. - D.P.E.F. - ecc.) riferimenti con il bilancio annuale e pluriennale.²

Successivamente, nell'incontro svoltosi, in seduta congiunta con la Prima Commissione consiliare, con l'Assessore alla Programmazione ed al Bilancio, Dr.Marco MONTEMAGNI, in relazione a:

- *livello di attuazione della Legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 "Norme in materia di programmazione regionale", con particolare riferimento alla predisposizione ed all'uso dei modelli analitici ed al monitoraggio di cui agli artt.10 e 16 della legge;*
- *strumenti per la verifica della programmazione;*
- *quadro dei controlli interni della Giunta, loro interazioni sistemiche e ricadute informative nei confronti dell'Assemblea consiliare;*

la Commissione rinnovò ulteriormente la richiesta, incontrando la disponibilità dell'Assessore.

In aggiunta al MODELLO ANALITICO, previsto dalla L.R. n. 49/99³ per la redazione di piani e programmi regionali, sollecitato dalle due Commissioni consiliari ed adottato dalla Giunta regionale nel febbraio 2001⁴, è stata, quindi, effettivamente predisposta, da parte dell'Ufficio Programmazione e Controlli della Giunta

¹ Art. 19 ter, Regolamento interno del Consiglio Regionale

² V. nota del 22.12.2000 – all.A

³ L.R. 49/99 "Norme in materia di programmazione regionale"

⁴ Del.G.R. n.186 del 26.2.2001

regionale, una SCHEDA SINTETICA PER PIANI E PROGRAMMI, atta a renderne più chiari i contenuti ed il quadro finanziario ed a favorirne il riconoscimento del raccordo con le strategie indicate nei documenti programmatici generali o negli altri atti di pianificazione collegati.

La Scheda su cui il Comitato tecnico della programmazione⁵ ha espresso parere favorevole il 10.5.2001 dovrebbe essere compilata a cura del responsabile del piano o programma ed accompagnare tutti gli atti di programmazione che saranno presentati all'esame del Comitato suddetto e della Giunta regionale per il successivo inoltro al Consiglio regionale.

Se ne segnala pertanto l'esistenza perché utile strumento di lavoro e come momento in cui Giunta e Consiglio, nel pieno rispetto dei ruoli, hanno realizzato, in sinergia, un'azione volta al comune interesse del miglioramento dell'azione amministrativa di competenza regionale.

assistenza
Vigilanza"

Dr. Silvia Pecchioli
Dirigente della U.O.C.: "Supporto di
generale alla Commissione di

FI, lì 14 giugno 2001

Allegati:

- *nota della Commissione di Vigilanza*
- *verbale della audizione svolta, in congiunta con la Prima Commissione, con l'Assessore alla Programmazione*
- *SCHEDA SINTETICA richiesta dalla Commissione di Vigilanza*
- *SCHEDA SINTETICA predisposta dall'Ufficio Programmazione e Controlli di Giunta.*

⁵ Il Comitato tecnico della Programmazione è costituito dai Coordinatori dei dipartimenti del centro direzionale ed è organo di coordinamento generale per la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa delle strutture del centro direzionale, nonché organo consultivo della Giunta e del suo Presidente. V. art.26, L.R. 17 marzo 2000, n.26.

**VERBALE DELLA SEDUTA CONGIUNTA DELLE COMMISSIONI PRIMA E SETTIMA
DI LUNEDI' 26 FEBBRAIO 2001**

Presenti per la I Commissione:

Enrico Cecchetti	Presidente
Agostino Fragai	Segretario
Marco Carraresi	Commissario
Denis Verdini	Commissario

Presenti per la VII Commissione:

Maurizio Bianconi	Presidente
Lucia Franchini	Commissario
Leopoldo Provenzali	Commissario
Pieraldo Ciucchi	Commissario

Assenti I Commissione:

Jacopo Maria Ferri	Vice-Presidente
Paolo Cocchi	Commissario

Assenti VII Commissione:

Marisa Nicchi	Vice-Presidente
Anna Maria Celesti	Commissario
Francesco Pifferi	Commissario

Assistono:

Rag. Ezio Feri	Dirigente Responsabile I Commissione
Dott.ssa Silvia Pecchioli	Dirigente VII Commissione

<i>Dott.ssa Bruna Berti</i>	<i>Responsabile P.O. Segreteria I Commissione</i>
Dott. Maurizio Ciaccheri	Funzionario Segreteria I Commissione - Verbalizzante
Dott.ssa Sandra Torricini	Dirigente Area Legislativa
Dott.ssa Simonetta Ascani	Responsabile P.O. Area Legislativa

Altri presenti:

Erasmus D'Angelis	Consigliere – delega Consigliere Pifferi
Marco Montemagni	Assessore Giunta regionale
Dott. Mauro Grassi	Dirigente Giunta regionale
Dott. Raffaello Fabiani	Dirigente Giunta regionale
Dott. Ferrucci Riccardo	Resp. P.O. Serv. Informazione e Comunicazione C.R.

ORDINE DEL GIORNO

Audizione dell'assessore della Giunta regionale alla programmazione ed al bilancio, dr. Marco Montemagni, in ordine a:

- *livello di attuazione della Legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 "Norme in materia di programmazione regionale", con particolare riferimento alla predisposizione ed all'uso dei modelli analitici ed al monitoraggio di cui agli artt.10 e 16 della legge;*
- *strumenti per la verifica della programmazione;*
- *quadro dei controlli interni della Giunta, loro interazioni sistemiche e ricadute informative nei confronti dell'Assemblea consiliare.*

La seduta inizia alle ore 11,25.

Il Presidente della I Commissione Cecchetti apre i lavori della Commissione e ricorda che la seduta odierna è dedicata all'audizione dell'Assessore Montemagni che illustrerà una relazione in ordine alle tematiche relative al monitoraggio delle politiche regionali e ai controlli interni in rapporto alla legge regionale sulla programmazione (n. 49/1999 recante "norme in materia di programmazione regionale"). Questa esigenza, prosegue, è stata più volte rilevata in seguito all'esame di piani e programmi che non sembrano in piena sintonia con gli atti di programmazione e per la constatazione che alcuni istituti contenuti nella legge non sembrano integralmente applicati a causa dell'assenza di provvedimenti attuativi. Ringrazia l'Assessore Montemagni per la sua presenza e gli dà la parola.

L'Assessore **Montemagni** ringrazia i Presidenti Cecchetti e Bianconi per la convocazione su un argomento importante come la legge sulla programmazione per le rilevanti implicazioni nell'ambito dei rapporti istituzionali fra gli organi regionali che trovano un riferimento anche nell'attuale discussione sul nuovo Statuto regionale. Consegna alle Commissioni una nota scritta predisposta per l'audizione odierna, allegata al presente verbale (allegato "A"). Procedo quindi ad illustrare la relazione sull'argomento iscritto all'odg che è allegata al presente verbale (allegato "B")

Il Presidente Cecchetti ringrazia l'Assessore per l'illustrazione fatta e chiede ai Consiglieri se ci sono domande da porre od osservazioni da fare.

Il Presidente della Commissione di Vigilanza Bianconi ringrazia l'Assessore per la disponibilità manifestata e per il suo intervento da cui risulta come le problematiche sollevate dalla Commissione di Vigilanza siano effettivamente serie e reali. Egli ricorda che l'audizione è stata svolta dalle due Commissioni consiliari, in modo congiunto, perché, anche se le rispettive funzioni sono diverse, comuni sono invece le basi di lavoro. Egli osserva, quindi, che l'Assessore ha descritto un sistema di controlli *in fieri*, per il quale ci si va organizzando e per la cui realizzazione completa occorrerà ancora del tempo. Prendendo atto di questo, occorre tuttavia gestire adeguatamente questa fase intermedia ed approntare strumenti che comunque consentano di effettuare verifiche e controlli sulla politica

di governo. Per questo sono state fatte due richieste, una relativa alla **scheda sintetica** e l'altra relativa alla predisposizione di atti che esplicitino in termini effettivamente adeguati: finalità, risorse finanziarie ed indicatori di efficienza ed efficacia per rendere possibile l'espletamento di verifiche e controlli. Anche in una fase di non completa applicazione della L.R. n. 49/99 e di messa a regime del complesso sistema delineato, occorre che vengano prodotti documenti che rispondono alla fondamentale esigenza di verifiche *ex ante* e *ex post*, e che consentano, in particolare, alla Commissione di Vigilanza, l'espletamento della propria funzione istituzionale ed il riscontro della coerenza delle azioni adottate con i contenuti dei documenti programmatici generali.

L'Assessore **Montemagni** sottolinea che la relazione e la nota scritta di accompagnamento evidenziano punti importanti e qualificanti sull'argomento che dimostrano come il sistema, comunque, sia sostanzialmente già strutturato.

Il Presidente Cecchetti apprezzando gli interventi dell'Assessore Montemagni e del Presidente Bianconi evidenzia l'importanza delle problematiche emerse anche in considerazione del ruolo rivestito dal Consiglio regionale nell'assolvimento delle funzioni di indirizzo e controllo e ribadisce che la legge 49/1999 è ritenuta un provvedimento fondamentale per le scelte politiche effettuate (programmazione dal basso) e per gli strumenti in essa contenuti (Dpef, valutazione e monitoraggio, collegamento con gli enti locali).

Il Consigliere **Lucia Franchini** ringrazia l'Assessore e dichiara di concordare con ciò che ha detto il Presidente Bianconi. Sottolinea come all'interno della Commissione di Vigilanza vi sia pieno consenso sul carattere istituzionale da dare alla verifica sui provvedimenti attuativi della programmazione e come, trattando del rapporto tra Consiglio e Giunta, sia stato rilevato, anche nel recente passato, che il documento di PRS ha contenuti molto generali ed occorra poi analizzare i singoli atti per comprendere e valutare concretamente le scelte operate. Vi è poi il problema della trasversalità di certe questioni che ineriscono a più Assessorati e per la quale non sempre bastano i progetti speciali. Se negli atti non si vedono i finanziamenti non si riconosce questa potenziale orizzontalità. Non vi sono, comunque, problemi politici ma solo di adeguato espletamento del ruolo istituzionale.

L'Assessore **Montemagni** condivide le considerazioni espresse dal Presidente Cecchetti sulla l.r. 49/1999 e sulla necessità che gli istituti in questa previsti entrino a pieno regime. I modelli analitici, prosegue, saranno approvati nella seduta odierna dalla Giunta regionale. Si dichiara d'accordo con il Consigliere Lucia Franchini sulla valutazione istituzionale da attribuire alla verifica nel quadro del corretto rapporto di collaborazione tra gli organi regionali finalizzato a consentire al Consiglio regionale e alle Commissioni di effettuare valutazioni di merito su elementi concreti e sintetici. Invita il Dott. Grassi ad illustrare i modelli analitici.

Il Dott. **Grassi** evidenzia che i modelli analitici dovrebbero con semplicità descrivere al programmatore e all'utilizzatore i vari passaggi della programmazione (analisi, strumenti, modalità e valutazione) e rappresentano una vera e propria guida alla programmazione. Il risultato atteso è che ogni programma segua questo schema. Sottolinea l'importanza di un elemento ulteriore, rappresentato dalle

risorse umane, accanto alla legge di programmazione. Per quanto riguarda il sistema di monitoraggio integrato evidenzia che, allo stato attuale, i sistemi di controllo sono molti e con caratteristiche diverse, ma producono comunque un risultato. Il problema più importante, prosegue, è rappresentato dall'assenza di un unico sistema di rilevamento. Altra esigenza è rappresentata dalla territorializzazione del monitoraggio che dovrebbe esser risolto a breve scadenza, attraverso l'attribuzione di un codice che permetta l'individuazione di ogni azione. Il nuovo sistema di monitoraggio dovrebbe permettere, quindi, una lettura unitaria nella quale il territorio è assunto come variabile rilevante. Per quanto riguarda la scheda proposta dalla Commissione di Vigilanza, se ne condividono lo spirito di chiarezza e trasparenza e rappresenta la struttura del modello analitico che ne include tutti i contenuti.

Il Presidente **Bianconi** rileva la necessità che gli atti posseggano quei contenuti e che questi siano sinteticamente enucleati e raffrontati con i documenti programmatici generali, già da parte della Giunta, per consentire alla Commissione la relativa istruttoria e lo svolgimento dei propri lavori.

L'Assessore **Montemagni** manifesta la disponibilità alla redazione di una scheda sintetica che tenga conto delle osservazioni e delle richieste a suo tempo manifestate dalle Commissioni.

Il Presidente Cecchetti esprime considerazioni positive sui modelli illustrati e, constatato che i Commissari non hanno ulteriori domande da porre od osservazioni da fare, ringrazia gli intervenuti e dichiara chiusa la seduta.

La seduta termina alle ore 12,10

IL PRESIDENTE
(Enrico Cecchetti)

IL SEGRETARIO
(Agostino Fragai)

Il Responsabile
(Ezio Feri)

Firenze, lì 22 dicembre 2000

Al Presidente del Consiglio
On. Riccardo Nencini

Al Presidente della Giunta regionale
Dr. Claudio Martini

Ai Componenti dell'Ufficio
di Presidenza del Consiglio

Ai Componenti della Giunta regionale

Ai Presidenti delle
Commissioni Consiliari

Loro sedi

OGGETTO: Atti di pianificazione e programmi – Scheda su contenuti, risorse finanziarie, coerenza con documenti programmatici generali, elementi di valutazione e monitoraggio - Tempi per la valutazione degli atti.

La Settima Commissione consiliare - Commissione di Vigilanza - è, come noto, competente ad esprimere un parere sulle "proposte di atti al Consiglio relativi alla programmazione ed al bilancio"⁶, verificandone la **coerenza** con i **documenti programmatici generali** e con l'**andamento del bilancio**. Sugli atti adottati, la Commissione potrebbe poi, magari a campione, andare a verificare se gli interventi previsti nei piani e nei programmi approvati sono stati effettivamente realizzati e con quali risultati.

E' chiaro che tali funzioni assumono senso e valore, oltreché valenza politica, nella misura in cui gli atti di pianificazione o di programma, insieme alla definizione delle risorse finanziarie da questi interessate, possano essere messi validamente a confronto con P.R.S., D.P.E.F., Bilancio regionale e coerenze od eventuali discrasie emergano con chiarezza ed oggettività.

Occorre dire che la Commissione di Vigilanza non si è trovata, ad oggi, a svolgere il proprio lavoro nelle condizioni auspiccate.

Gli atti recentemente pervenuti in Consiglio ed inviati alla Commissione per l'esame di competenza, sono, infatti, in astratto, di forte significato e pregnanza politica: Piano per lo sviluppo economico, Piano della cultura, dello spettacolo, della cooperazione, per la cultura di pace, interventi a favore dei Toscani all'estero e via dicendo. Atti importanti, a validità triennale o quinquennale, relativi a settori di peso. A questi piani si sono affiancati, poi, programmi attuativi di regolamenti comunitari (SFOP, INTERREG III, ecc.) o altri più particolari. A tale astratta importanza, tuttavia, non corrispondono sempre

⁶ Art. 19 ter, Regolamento interno del Consiglio Regionale

chiare linee di indirizzi, precise definizioni di misure ed azioni, sufficienti indicazioni sulle risorse finanziarie. Il contenuto dei piani è spesso corposo, ma generico. Complesso, di conseguenza, valutarli, decidere se condividerli, ipotizzarne effetti e ricadute. L'impressione che, nell'insieme, comunque, se ne ricava è che il potere rimesso all'esecutivo, cui compete la cosiddetta gestione ne risulti, di converso, amplificato.

Gli atti citano, quasi tutti, la L.R. n. 49/99 "Norme in materia di programmazione regionale", ma non risultano impostati sui modelli analitici che la legge - e il P.R.S. lo ricorda - prevede come strumento-base, necessario ma non sufficiente, per approntare successivi monitoraggi e valutazioni.

Per la Commissione di Vigilanza non è facile riconoscere, in questo quadro, la coerenza dei contenuti degli atti con i documenti programmatici generali e con l'andamento del bilancio regionale ed esercitare le proprie competenze in rapporto ai lavori delle altre Commissioni e dell'aula. Ma la questione non tocca affatto la sola Commissione di Vigilanza che, in ragione della novità e complessità dei propri compiti, dell'eterogeneità dei campi di intervento, della troppo breve esperienza, sconta la fatica del proprio rodaggio funzionale ed istituzionale. La Settima Commissione, certo, più delle altre, rileva un trend, perché le sue funzioni hanno costituito e costituiscono un esperimento, una scommessa sulla possibilità di esercitare in termini più costruttivi il ruolo di indirizzo e di controllo che l'Assemblea ha sempre avuto e mai compiutamente esercitato.

Il problema riguarda, piuttosto, il Consiglio nella sua interezza e pienezza di ruolo e di funzioni, il suo rapporto con la Giunta, la sua capacità di rispondere alle istanze del corpo elettorale.

Il Consiglio deve conoscere: dove, come, quante risorse ed interventi toccheranno aree, soggetti e settori di un tipo o di un altro, per affidare poi la gestione all'esecutivo.

Sul tema occorre, a mio avviso, a questo punto, una riflessione complessiva ed una presa di posizione meditata e comune su cui sollecito un approfondimento politico-istituzionale.

Per quanto riguarda, invece, la Commissione di Vigilanza che deve poter espletare in termini corretti ed adeguati le proprie funzioni, si richiede, semplicemente, alla Giunta, che ogni atto di pianificazione o di programma pervenga all'esame del Consiglio (e dunque in Commissione) munito di un'apposita e specifica scheda su cui risultino evidenziati, con chiarezza e sinteticità: obiettivi, linee di azione, interventi, tempi di realizzazione, risorse finanziarie implicate, indicatori di risultato per il monitoraggio e la verifica, punti di coerenza con i documenti programmatici generali di riferimento (P.R.S. - D.P.E.F. - ecc.), riferimenti con il bilancio annuale e pluriennale.

Ciò favorirà tutti i consiglieri nella valutazione degli atti, nella riflessione sui loro contenuti, nel dibattito sulle scelte da operare; ma soprattutto concorrerà a sviluppare una dialettica tra Giunta e Consiglio che, riducendo momenti di rito, può invece puntare a rafforzare il ruolo della Regione nel suo complesso, in un momento, peraltro, decisamente importante della sua vicenda istituzionale.

La Commissione, nella seduta del 21.12.2000, ha discusso e condiviso queste note che, pertanto, invio come stabilito.

Distinti saluti

Il Presidente
Maurizio Bianconi

/SP

SCHEDA DI SINTESI DEL PIANO/PROGRAMMA

Questo documento si pone come finalità quella di enucleare, tra tutte le informazioni contenute nel modello analitico di base, quelle fondamentali per una sintetica e sommaria descrizione di un piano o programma regionale.

ELEMENTI IDENTIFICATIVI

DENOMINAZIONE

DURATA

DIRIGENTE RESPONSABILE E RELATIVA AREA

STRUTTURE COINVOLTE A LIVELLO DI DIPARTIMENTO/AREA/SERVIZIO

PIANO/PROGRAMMA CON PREVALENTE CARATTERE PROGRAMMATARIO⁷

PIANO/PROGRAMMA CON PREVALENTE CARATTERE NORMATIVO/REGOLAMENTARE⁸

IL PIANO/PROGRAMMA

DESCRIVERE IL RACCORDO CON LE STRATEGIE DEL PRS E CON GLI OBIETTIVI SPECIFICI DEL DPEF, ESPLICITANDO SE IL PIANO/PROGRAMMA E' COMPRESO TRA GLI STRUMENTI INDIVIDUATI DAL DPEF

SINTETIZZARE GLI OBIETTIVI, I RISULTATI E GLI EFFETTI ATTESI DAL PIANO/PROGRAMMA, CON INDICAZIONE DI EVENTUALI INDICATORI A LIVELLO DI PIANO/PROGRAMMA

⁷ In termini di individuazione di interventi, per raggiungere gli obiettivi prefissati

⁸ In termini di individuazione di criteri, vincoli e standard

 INDICARE GLI INTERVENTI COMPRESI NEL PIANO/PROGRAMMA, GLI OBIETTIVI A CUI SI COLLEGANO E GLI INDICATORI SPECIFICI (CON IL VALORE ATTUALE E IL VALORE ATTESO), PER OGNI ANNO IN CUI CIO' E' POSSIBILE

Anno	Interventi	Obiettivi	Indicatori specifici	Valore attuale (se disponibile)	Valore atteso

DESCRIVERE LE FORME DI RACCORDO CON LA PROGRAMMAZIONE LOCALE, L'AMBITO DI TERRITORIALIZZAZIONE PREVALENTE E LA RELAZIONE CON LA MAGLIA DEI SEL⁹

INDICARE LA SINERGIA E L'INTEGRAZIONE CON ALTRI PIANI/PROGRAMMI REGIONALI E NAZIONALI

QUADRO FINANZIARIO

Fonti	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	TOTALE
U.E. Stato Regione Altri enti pubblici						
Totale finanziamenti pubblici(T1)						
Finanziamenti privati (T2)						
Totale(T=T1+T2)						
Costo piano o programma (P)						
<u>Fattibilità finanziaria T-P</u>						

⁹ Per la maglia dei Sel, vedi la deliberazione CR n. 219 del 26.7.1999

EVIDENZIARE LE AZIONI ORIENTATE ALLA DIFFUSIONE DELLA SOSTENIBILITA'

SCHEDA SINTETICA PER LA COMMISSIONE DI VIGILANZA DEL CONSIGLIO :

relativa a:

--

contenente indicazione di:

obiettivi, linee di azione, interventi, tempi di realizzazione, risorse finanziarie implicate, indicatori di risultato per il monitoraggio e la verifica, punti di coerenza con i documenti programmatici generali di riferimento (P.R.S. - D.P.E.F. - ecc.), riferimenti con il bilancio annuale e pluriennale.