

CINQUE TESI PER UNA “NUOVA” FUNZIONE DI CONTROLLO DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

La “funzione di controllo” delle Assemblee regionali ricorda il mito dell’Araba Fenice: che ci sia ciascun lo dice, cosa sia (con precisione) nessun lo sa. Ogni Statuto regionale, sia nelle versioni vigenti sia in quelle in corso di redazione, riserva alla funzione di controllo un po’ di spazio. Tuttavia, leggendo le poche righe ad essa dedicate, si ha l’impressione che questa funzione fatichi a trovare una sua concreta fisionomia e quasi rimanga allo stato di pura aspirazione o di desiderio virtuoso.

IL “CONTROLLO” NEGLI STATUTI...

Nella maggior parte degli Statuti ci si affida a formule astratte che attribuiscono semplicemente al Consiglio regionale l’esercizio del controllo, senza ulteriori specificazioni. In alcune proposte si accompagna direttamente il rimando ai tradizionali strumenti di sindacato ispettivo. Ad esempio: *“Il Consiglio regionale esercita le funzioni di controllo e verifica dell’operato della Giunta regionale con gli strumenti dell’interrogazione, dell’interpellanza e dell’inchiesta consiliare, nelle forme previste dal Regolamento”*.

In altre proposte l’esercizio della funzione di controllo viene assegnato in forma multipla, all’Assemblea nel suo complesso, alle singole Commissioni, e infine ai singoli Consiglieri, con una conseguente ripetizione del termine in diversi articoli dello Statuto. Senza però che tale ripetizione aggiunga granché sulle finalità dell’attività di

controllo, sulla specificità degli strumenti impiegati o sulla loro connessione ai processi decisionali interni all’assemblea. Ad esempio: *“L’Assemblea svolge funzioni di controllo e di indirizzo sull’Esecutivo regionale ... Ogni Deputato ha il diritto di avvalersi per l’esercizio del suo mandato degli strumenti di indirizzo e di controllo, nelle forme e secondo le procedure disciplinate nel Regolamento interno... Le Commissioni, ciascuna nell’ambito delle proprie*

competenze, svolgono funzioni di controllo, riferendone all’Assemblea, sull’attività amministrativa degli uffici della Regione, degli enti e delle aziende da essa dipendenti”.

CAPIRe (*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*) è un’iniziativa promossa dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte. Il Comitato d’indirizzo di **CAPIRe** è attualmente formato da: Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna); Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia); Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte); Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).

...E NELLA PRASSI

Se dalle norme statutarie passiamo ad analizzare la loro applicazione nel quotidiano lavoro delle Assemblee, l’impressione di una certa incompiutezza rimane. Il passaggio dal riconoscimento formale dei diritti connessi alla funzione di controllo - avere accesso ad atti e documenti, interpellare ed interrogare membri della Giunta, indire udienze conoscitive - al concreto avvio di attività in grado di incidere sull’attività dell’ente regionale sembra in molti casi ancora da compiere. Tanto che sovente si parla della funzione di controllo come di una funzione irrisolta; spesso evocata solo formalmente; a volte attuata in forme rituali; comunque sempre con scarse ricadute a livello decisionale.

CONTROLLO SU...? ATTUAZIONE ED EFFICACIA

E' possibile dare una definizione meno generica e rituale della funzione di controllo? Che cosa manca agli strumenti di controllo attualmente a disposizione dei Consigli? E' possibile rispondere concretamente alla richiesta, proveniente dalle stesse Assemblee, di nuovi strumenti per rilanciare la funzione di controllo e con essa rivitalizzare il proprio ruolo nei confronti dell'Esecutivo? In che misura, e secondo quali forme, questi strumenti possono trovare una collocazione all'interno dei nuovi Statuti?

Queste sono alcune delle domande che hanno motivato la nascita di progetto *CAPIRe* e ne hanno guidato le prime attività. Di seguito presentiamo cinque “**tesi**” che sintetizzano la filosofia del progetto, cominciando con un'esplicitazione di quelle che dovrebbero essere le motivazioni di un'azione di controllo da parte di un'Assemblea legislativa:

- ❑ il diritto/dovere di **chiedere conto**, non solo alla Giunta, ma a tutti i soggetti incaricati di implementare una certa legge regionale, del suo stato d'attuazione e dei risultati raggiunti;
- ❑ il diritto/dovere di **valutare** quali effetti sono prodotti dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso.

“Controllare” assume dunque un duplice significato. Nella prima accezione significa verificare l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle leggi e quindi capire quali ne siano state le concrete modalità d'attuazione ed individuare i motivi di eventuali inadempienze o inefficienze. Nella seconda accezione significa essenzialmente apprendere se specifiche “ricette di *policy*”, contenute nelle leggi e quindi approvate dalla stessa assemblea legislativa, si sono rivelate efficaci nell'affrontare determinati problemi.

Nel descrivere la funzione di controllo ci è sembrato utile richiamare questa sua doppia natura; per questo motivo in seguito piuttosto che parlare genericamente di controllo, useremo l'espressione:

“controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione dell'efficacia delle politiche”.

LE CINQUE TESI DI CAPIRE

Alla base della **prima tesi** vi è l'idea che le Assemblee, se intendono svolgere in modo incisivo ed efficace i compiti legislativi ad esse affidati, devono individuare nuovi modi per colmare il largo deficit informativo derivante dalla loro lontananza istituzionale dall'esecuzione e dalla gestione corrente dei programmi e delle politiche pubbliche.

**IL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI
E LA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA
DELLE POLITICHE RAPPRESENTANO
UNA NECESSARIA ESTENSIONE
DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA**

Ne discende che la funzione legislativa di un'assemblea non dovrebbe esaurirsi nella discussione e nella conseguente approvazione dei provvedimenti di legge, ma dovrebbe andare oltre, e quindi seguire l'attuazione di tali provvedimenti nella società regionale. In altri termini il dovere di “*fare le leggi*” implica anche il compito di “*raccogliere ed utilizzare le informazioni*” necessarie a verificare che leggi siano attuate (e come) e capire se (e in che misura) abbiano apportato benefici alla collettività.

Lo scopo di questa forma di controllo non è quindi di sanzionare l'azione del Presidente della Giunta o dei singoli Assessori, né direttamente di mettere in discussione, o di orientarne, le scelte puntuali che riguardano la gestione corrente delle risorse. La motivazione di fondo dovrebbe essere quella di esercitare in modo più informato, e dunque più consapevole, il ruolo di legislatori. Avere gli strumenti conoscitivi necessari per rendersi conto di “cosa davvero funziona” nel processo d'attuazione di una legge, e di “quali effetti siano davvero prodotti” da una politica, dovrebbe servire ad alimentare il dibattito sulle proposte di possibili correzioni o di soluzioni alternative.

**GLI “ATTUALI” STRUMENTI DI CONTROLLO
RISPONDONO AD UNA LOGICA DIVERSA:
SONO FONDAMENTALMENTE FORME
DI SINDACATO ISPETTIVO**

Possiamo individuare altre forme di controllo dedicate a censurare l'azione dell'Esecutivo e di fatto a tentare di influenzarne le decisioni nella direzione

desiderata dal “controllore”. Si tratta degli strumenti rientranti nella categoria del “sindacato ispettivo”.

L'uso di questi strumenti a scopo realmente conoscitivo è infatti assai limitato. All'obiettivo di ottenere informazioni solitamente se ne sovrappongono altri di tipo “dimostrativo”. L'atto, ad esempio, di porre un'interrogazione ad un Assessore assume una valenza “politica” che trascende il mero momento informativo. Con quello stesso atto il consigliere intende dimostrare, in particolare alla propria *constituency*, di prestare la giusta attenzione ad un determinato problema; di avere una personale posizione in materia e di esprimerla coerentemente; di esercitare un certo potere d'indirizzo nei confronti dell'Esecutivo. Che al momento della richiesta segua poi un reale passaggio di informazioni ed una conseguente discussione in aula, o in commissione, diventa il più delle volte un fatto quasi opzionale.

Gli strumenti di sindacato ispettivo sono quindi essenziali per stimolare il democratico confronto tra Esecutivo, maggioranza ed opposizione (e in questo senso tali strumenti andrebbero sicuramente potenziati e migliorati). Tuttavia questi strumenti sono, per la loro natura asistemica e contingente, inadeguati a fornire il supporto informativo per controllare l'attuazione delle leggi e l'efficacia delle politiche. Questo secondo tipo di controllo richiede infatti risorse analitiche e tempi di elaborazione di informazioni complesse assolutamente non conciliabili con le modalità di svolgimento di interrogazioni, interpellanze o inchieste consiliari, che hanno nell'immediatezza e nella tempestività le loro caratteristiche fondamentali. A questa considerazione si accompagna anche la **terza tesi**.

**PER “CONTROLLARE E VALUTARE” NON
BASTA AVERE ACCESSO A TUTTI I “DATI”.
OCCORRE PIUTTOSTO SELEZIONARE LE
INFORMAZIONI PER DECIFRARE
LA COMPLESSITÀ**

Esiste una credenza diffusa che può essere riassunta nella seguente affermazione: “Per consentire l'esercizio della funzione di controllo è sufficiente rendere direttamente accessibili ai Consiglieri tutti i dati riguardanti le attività della Regione”. Questa credenza va sfatata. Chi è avvezzo

ad analizzare ed elaborare informazioni per scopi conoscitivi non si illude che i “dati” siano sempre facilmente interpretabili e contengano la risposta ad ogni domanda.

In realtà, se da un lato trovare qualche “dato” per avallare un pregiudizio o per alimentare uno *scoop* giornalistico è un'operazione relativamente facile (e sempre possibile), dall'altro capire in profondità, con una solida base empirica, il funzionamento di una legge o l'efficacia di una politica regionale risulta assai più complicato e richiede uno sforzo analitico (e un dispendio di tempo e risorse) molto maggiore.

Quindi, da un lato è senza dubbio necessario garantire ai singoli Consiglieri il diritto di ottenere dagli apparati dell'amministrazione regionale tutti i documenti e le informazioni che essi ritengono utili al compimento del loro mandato; così come è fondamentale prevedere meccanismi incentivanti che trasformino tale diritto (già presente negli Statuti) in una facoltà reale e non solo enunciata. Dall'altro occorre però essere consapevoli che l'accesso diretto ai dati e la possibilità di interrogare persone non è di per sé una condizione sufficiente affinché il Consiglio eserciti un reale controllo sull'attuazione delle leggi e sull'efficacia delle politiche.

Una condizione essenziale per svolgere una funzione di questo tipo consiste invece nel far maturare all'interno del Consiglio la capacità autonoma di formulare domande puntuali e di selezionare le informazioni necessarie a dar loro risposta. In concreto questo significa mettere a disposizione delle Commissioni e dei Consiglieri uno staff multidisciplinare di analisti, professionalmente adeguato, che abbia, dietro uno specifico mandato da parte dei politici, il compito (il tempo e le capacità) di analizzare problemi, di leggere documenti e relazioni tecniche, di approfondire questioni, di condurre ricerche, di intervistare testimoni privilegiati e di riferire in modo sintetico ed utile i risultati di tali indagini.

È proprio il riconoscimento dell'estrema complessità dei processi di attuazione delle leggi e della necessità di competenze metodologiche per rispondere a domande sugli “effetti” delle politiche pubbliche, che ha spinto le assemblee legislative di molti paesi occidentali ad istituire strutture ed uffici dedicati unicamente a dare un solido supporto informativo all'esercizio della funzione di controllo.

È chiaro che la creazione di strutture che per conto del Consiglio regionale seguano, o svolgano direttamente, attività di analisi sull’attuazione delle leggi e l’efficacia delle politiche, pone un evidente e serio problema di “legittimazione”.

Qualunque informazione, infatti, se viene percepita come “di parte”, è automaticamente svuotata di forza e manca l’obiettivo di aiutare il Consiglio, in quanto tale, a porsi come interlocutore consapevole nei confronti dell’Esecutivo. Da questo nasce la **quarta tesi**.

**LE INFORMAZIONI PER IL CONTROLLO DEVONO
ESSERE PRODOTTE MEDIANTE MECCANISMI
ISTITUZIONALI CHE NE GARANTISCANO
LA CREDIBILITÀ**

Senza meccanismi istituzionali tesi a garantire l’imparzialità, e quindi la credibilità, delle informazioni, l’attività di controllo e valutazione è a forte rischio di delegittimazione. Una fonte informativa che possa essere tacciata di favorire l’Esecutivo e la maggioranza nel difendere il successo di una particolare politica o, viceversa, che possa essere accusata di appoggiare l’opposizione nella sua azione di contrasto al governo, è uno strumento debole che finisce per non servire né all’una né all’altra parte.

Riuscire a sottrarre questa particolare attività informativa alla quotidiana polemica tra maggioranza ed opposizioni, e quindi dar vita ad una fonte istituzionale dell’Assemblea, con una robusta reputazione *super partes*, dovrebbe essere in questo caso l’obiettivo da raggiungere.

Questo ovviamente non significa sottrarre terreno alla dialettica politica, o limitare in qualche modo l’interpretazione “politica” dei fatti; significa piuttosto costruire una conoscenza comune e condivisa sui fatti per spostare il dibattito sui valori e sugli interessi in gioco.

**L’INIZIATIVA DI CONTROLLO E
VALUTAZIONE DOVREBBE RESTARE AL
CONSIGLIO E NON ESSERE DELEGATA
AD ALTRI SOGGETTI**

La ricerca di una fonte di conoscenza imparziale non dovrebbe però spingere verso soluzioni tanto drastiche quanto probabilmente controproducenti,

come quella di affidare l’esercizio del controllo ad organismi esterni al Consiglio.

La scelta di “esternalizzare il controllo” ad un soggetto terzo rischia infatti di allontanare e rendere estranee (e quindi irrilevanti) per gli stessi Consiglieri le attività di controllo e valutazione. Per rafforzare e migliorare le proprie capacità decisionali il Consiglio regionale dovrebbe al contrario incrementare e potenziare gli strumenti informativi ai quali i Consiglieri possono direttamente e facilmente ricorrere; e non delegarne l’impegno e l’esecuzione ad un ente esterno, che finirà quasi inevitabilmente per perseguire priorità ed obiettivi propri.

La sfida consiste quindi nel creare meccanismi e strutture che rendano i Consiglieri promotori e vigili committenti delle attività informative e che rafforzino il loro senso di identificazione con la funzione di controllo. Tutta l’attività conoscitiva utile al controllo e alla valutazione dovrebbe quindi avere come destinatari privilegiati le Commissioni e i singoli membri del Consiglio regionale. Ciò significa attrezzare strutture interne che, nella fase di disegno della ricerca o dello studio valutativo, riservino un’attenzione esclusiva alle esigenze conoscitive dei Consiglieri; che siano pronte a mettere a loro disposizione, nei momenti tipici dell’attività legislativa, le informazioni necessarie ad arricchire la discussione in commissione o in aula; che tengano i rapporti con eventuali enti esterni (università, istituti di ricerca, società di consulenza) incaricati di svolgere specifiche attività di raccolta e di elaborazione delle informazioni; che curino la comunicazione delle informazioni raccolte, in modo tale da renderne agevole e proficuo l’uso nei processi decisionali interni all’assemblea.

Le **cinque tesi** di CAPIRe rappresentano il punto di inizio di una riflessione sulla funzione di controllo che dovrebbe coinvolgere politici, esperti ed addetti ai lavori. Si tratta, come ovvio, non di asserzioni dogmatiche ed indiscutibili, ma piuttosto di stimoli e provocazioni per un dibattito che auspichiamo ricco di interventi e posizioni.

Lo staff di ricerca di CAPIRe

Per ulteriori informazioni: www.capire.org