

Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?

di Alberto Martini e Marco Sisti ()*

Sommario

1. Cosa intendiamo per “funzione di controllo” delle assemblee. – **2.** Gli strumenti di controllo esistenti. – **3.** Primi elementi per un ridisegno della funzione di controllo. – **3.1.** Le clausole valutative. – **3.2.** Le missioni valutative. – **3.3.** Un comitato paritetico a garanzia della funzione di controllo. – **3.4.** Una struttura interna fortemente qualificata e legittimata. – **4.** Alcune riflessioni conclusive.

Questo contributo si incentra sulle questioni legate alla prefigurazione, nei nuovi Statuti regionali, di meccanismi e strumenti utilizzabili dai Consigli per esercitare una rinnovata funzione di controllo. Le nostre riflessioni derivano dall’idea che le assemblee elettive, se intendono svolgere in modo incisivo ed efficace i compiti di controllo ad esse affidate, e vedere rivalutato il proprio ruolo anche sul lato dell’attività legislativa, debbano individuare nuovi modi per colmare il largo *deficit* informativo derivante dalla loro lontananza istituzionale dalla gestione corrente delle politiche pubbliche.

Va riconosciuto come i Consigli regionali abbiano sempre avuto la possibilità di realizzare indagini su argomenti di interesse, di istituire Commissioni di studio o di inchiesta su materie specifiche, di indire udienze conoscitive, di interpellare ed interrogare membri della Giunta, di ottenere copia di atti e documenti dagli apparati amministrativi dell’esecutivo. Molti degli Statuti

(*) Questo articolo è frutto del lavoro svolto in seno a CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), un progetto promosso dai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana. Gli autori desiderano ringraziare i membri del Comitato d’indirizzo e del Comitato tecnico del progetto per i preziosi commenti e suggerimenti offerti. Le opinioni espresse nell’articolo sono comunque di personale responsabilità degli autori.

vigenti stabiliscono già il diritto dei singoli consiglieri e delle Commissioni ad avere pieno accesso a dati, documentazioni e testimonianze. Tuttavia il passaggio dal riconoscimento formale di tali diritti di informazione al concreto avvio di attività cognitive in grado di sollecitare e dare forza alla dialettica consiliare sull'attuazione e i risultati delle politiche è ancora largamente incompiuto; tanto che sovente si parla della funzione di controllo come di una funzione irrisolta o negletta, spesso evocata solo retoricamente, a volte attuata in forme rituali, comunque sempre con scarsissime ricadute a livello decisionale.

In cosa i tradizionali "strumenti di controllo" hanno dunque fallito? Per quale motivo esiste tra gli addetti ai lavori uno scetticismo così radicato riguardo la capacità di tali strumenti di produrre reale conoscenza sull'attuazione delle politiche regionali? In che modo è possibile rispondere alla richiesta emergente di nuovi strumenti per rinnovare e rilanciare la funzione di controllo delle assemblee? In quale forma questa rinnovata funzione e questi strumenti dovrebbero trovare una collocazione all'interno dei nuovi Statuti? Una "reinterpretata" funzione di controllo può contribuire a rafforzare il ruolo delle assemblee nell'elaborazione delle politiche regionali?

Con questa nota ci proponiamo di riflettere su tali quesiti e cerchiamo possibili risposte ai problemi che essi sottendono. Nella prima parte diamo una nostra definizione della "funzione di controllo", sottolineandone alcuni caratteri di novità rispetto alla (un po' asfittica) nozione oggi accreditata. Nella seconda parte presentiamo alcune riflessioni sui tradizionali strumenti di controllo, mettendone in luce le caratteristiche salienti e cercando di comprendere quale potrebbe essere il valore aggiunto di strumenti innovativi di controllo. Nella terza parte infine proponiamo alcune idee per l'introduzione di nuovi strumenti di controllo e valutazione all'interno dei nuovi Statuti regionali.

1. Cosa intendiamo per "funzione di controllo" delle assemblee

Negli ultimi anni i riferimenti al "controllo", in testi di legge

e documenti amministrativi, sono aumentati in misura esponenziale. Spesso al termine controllo si accompagnano (e sovrappongono) altri termini ugualmente evocativi e altrettanto ambigui: tra tutti spiccano quelli di monitoraggio e valutazione. Il ripetersi di questi rimandi è in parte esso stesso un sintomo di un cambiamento nel modo di intendere il funzionamento della pubblica amministrazione italiana. Il “sistema dei controlli” si è in questi anni spostato da attività tese alla verifica puntuale dell’azione amministrativa, al fine di appurarne la legittimità, ad attività dedicate maggiormente alla verifica della *performance* dell’amministrazione e dei risultati da essa prodotti. Questo almeno nelle intenzioni dei più entusiasti proponenti.

La spinta al cambiamento è stata tanto forte da indurre gli studiosi di scienza dell’amministrazione a parlare di “transizione da un sistema tolemaico dei controlli ad un sistema copernicano [...] in cui ad un’idea monistico-garantista dell’amministrazione si giustappone [...] una concezione pluralistica che intende il controllo come capacità di guida verso obiettivi determinati [...]”⁽¹⁾. Questa evoluzione ha reso però il quadro concettuale ancor più complicato, accrescendo il numero di coloro che, parlando di controllo, alludono ad attività molto diverse tra loro, per fini e per modalità di svolgimento.

Al fine, quindi, di prevenire possibili equivoci, tentiamo di restringere e precisare il significato che noi attribuiremo all’espressione “funzione di controllo” in questo specifico contesto. Per funzione di controllo intendiamo l’esercizio da parte dell’assemblea del:

- “diritto/dovere” di chiedere conto a tutti i soggetti incaricati di attuare una certa legge regionale del suo reale stato d’attuazione e dei risultati raggiunti;

- “diritto/dovere” di valutare quali effetti sono prodotti dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso.

Tale definizione ci consente di porre l’accento su alcuni ele-

(1) M. RIGHETTINI, *L’evoluzione del sistema dei controlli in Italia. Linee essenziali* in M. MORISI, A. LIPPI, (a cura di), *Manuale di scienza dell’amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 53.

menti che riteniamo essenziali per comprendere a quale forma di controllo stiamo alludendo. Il primo elemento consiste nell'esplicito riconoscimento che, alla base della funzione di controllo, vi è principalmente un passaggio di informazioni; con tutto ciò che questo comporta in termini di relazioni (da costruire) tra i diversi soggetti coinvolti, e in termini anche di soluzioni procedurali e organizzative (da inventare). Affinché questo passaggio sia reale, l'assemblea legislativa deve predisporre al proprio interno strutture e strumenti adeguati a: in prima battuta, sollevare dubbi, stimolare e focalizzare l'attenzione su questioni rilevanti, porre le giuste domande su fatti ed eventi accaduti; in seconda battuta, ricevere e leggere criticamente le risposte ottenute, diffonderne in modo efficace il contenuto, verificarne l'attendibilità, avere conoscenza, e mantenere memoria, delle domande poste e delle risposte ricevute, sia nella stessa legislatura sia in quelle precedenti. Nello stesso modo, all'esterno dell'assemblea, vi devono essere altri soggetti, in primo luogo l'apparato amministrativo della Regione, pronti e abituati a rispondere in modo soddisfacente alle domande provenienti dall'organo legislativo. Tutti consapevoli (assemblea e altri soggetti) del fatto che per rispondere a tali domande sarà spesso necessario avviare dispendiose attività di raccolta, elaborazione ed interpretazione di informazioni complesse. In altri termini, tanto più le domande saranno stimolanti e profonde, tanto meno sarà possibile darvi risposta, come sovente accade oggi, attraverso un semplice, quanto inutile, "passaggio di carte e documenti".

Il secondo elemento della definizione è l'esistenza del diritto (e nello stesso tempo del dovere) dell'assemblea di chiedere puntualmente conto dell'attuazione delle leggi al fine di stimolare l'esecutivo, e tutti i possibili soggetti attuatori (enti strumentali, amministrazioni locali, aziende sanitarie etc.), al rispetto dei compiti loro assegnati dalle norme. Le politiche pubbliche (non solo in ambito regionale) soffrono di un cronico *deficit* di implementazione. Lasciati soli ad eseguire le leggi, gli apparati amministrativi sono facilmente preda di inerzia burocratica, avversione all'incertezza, resistenza al cambiamento. Le assemblee non sono in grado di ovviare direttamente a questi problemi, ma

possono e debbono, per le loro caratteristiche di organo di diretta rappresentanza popolare, fungere almeno da stimolo per il loro contenimento.

Inoltre, la fase di attuazione di una politica pubblica, che solitamente richiede l'intervento di una pluralità di amministrazioni, introduce sempre delle novità e delle sorprese rispetto a quanto ci si attendeva nel momento della sua formulazione: gli attori coinvolti nell'implementazione reinterpretano il mandato legislativo a loro vantaggio, imboccano sentieri d'azione impreveduti, interagiscono e cercano soluzioni di compromesso sugli obiettivi da raggiungere o le attività da realizzare. "È in sede di attuazione che si determina in cosa effettivamente consista una politica pubblica, quali siano i suoi reali scopi e soprattutto le sue conseguenze in termini di allocazione di risorse e benefici scarsi tra individui e gruppi della società [...]. Le politiche continuano ad essere riformulate e trasformate in base ai risultati prodotti o alle modificazioni che intervengono nel contesto in cui si sviluppano" ⁽²⁾. L'assemblea, se intende intervenire con efficaci azioni legislative di correzione e miglioramento, deve quindi essere in grado di riconoscere e decodificare la complessità di tali processi.

Per descrivere questo insieme di esigenze conoscitive possiamo usare il termine inglese *accountability*, o più precisamente *legislative accountability* ⁽³⁾: l'assemblea ha il dovere di mantenere alta l'attenzione sull'attuazione e sui risultati delle politiche e, quindi, ha anche il diritto e la necessità di chiedere conto agli attuatori del modo in cui hanno dato applicazione alle disposizioni legislative. Lo scopo del controllo è quindi di dare impulso alla realizzazione delle politiche; di aiutare nell'individuazione di problemi d'implementazione e nella ricerca e proposta di soluzioni adeguate; di fornire strumenti legislativi per il superamento di eventuali difficoltà. È chiaro come tale compito può

(2) R. LEWANSKY, *Implementazione*, in G. CAPANO, M. GIULIANI, *Dizionario delle politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996, p. 186.

(3) B. ROSEN, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, Westport, Praeger, 1998.

essere soddisfatto solo se supportato da una conoscenza adeguata sullo stato d'attuazione delle politiche e da una piena comprensione delle scelte adottate dai soggetti attuatori.

Il terzo elemento è l'innescio di processi di apprendimento sulla reale capacità delle politiche pubbliche di affrontare e risolvere uno specifico problema collettivo. In altre parole, controllare non significa solo mettere in dubbio la capacità attuativa delle amministrazioni regionali e locali (e stimolarle se si rivelano carenti). Controllare significa anche capire se la ricetta di *policy* adottata è quella giusta, cioè se è la soluzione adeguata al problema. Si tratta di verificare che la politica abbia prodotto gli effetti che ci si attendeva, e comprendere perché tali effetti vi siano stati o meno. Il compito dell'assemblea consiste nel riflettere criticamente sulle scelte che ha compiuto in passato e verificarne gli assunti e le ipotesi fondamentali; testare l'adozione di nuovi programmi d'intervento; mettere in discussione l'efficacia delle politiche esistenti e proporre mutamenti anche radicali. L'assemblea ha quindi la necessità di ricevere informazioni elaborate che l'aiutino a giocare un ruolo forte nella proposta e nella sperimentazione di nuovi approcci ai problemi; e nell'interpretazione dei fenomeni sociali e della rilevanza che gli interventi adottati hanno sulla loro evoluzione. Si tratta di un modo innovativo di concepire il ruolo dell'assemblea legislativa, almeno nell'esperienza italiana ⁽⁴⁾; un ruolo sicuramente molto diverso da quello recitato in passato di "cogestore della politica" ⁽⁵⁾.

"Controllare" assume dunque un duplice significato. Da un lato significa verificare l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle leggi: comprendere quali ne siano state le concrete modalità d'attuazione ed individuare i motivi di eventuali inadem-

(4) "Fino a quando i consiglieri regionali avranno come punto di riferimento il vecchio Consiglio che condizionava in profondità la Giunta e occupava centralmente il sistema di governo regionale, sarà difficile uscire dalla crisi. Lo sguardo più che al passato va rivolto al futuro, cercando di immaginare un ruolo nuovo per le assemblee legislative regionali [...]" G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 302.

(5) R. BIN, *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, n. 3, 2000, pp. 456-466.

pienze o inefficienze. Dall'altro significa apprendere se, e in che misura, le politiche promosse dalla Regione hanno determinato gli effetti attesi (o altri) sui loro destinatari e, più in generale, sulla collettività regionale. Nel descrivere la funzione di controllo c'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".

Un'ultima precisazione. Come a questo punto sarà chiaro, il controllo al quale facciamo riferimento in questo documento è molto distante da un'attività puramente inquisitoria volta ad individuare comportamenti irregolari o atti illeciti da sanzionare e punire. Lo scopo di questa forma di controllo è piuttosto di approfondire e conoscere ciò che è accaduto in relazione ad un determinato intervento pubblico e far circolare le convinzioni maturate a riguardo tra i diversi attori istituzionali. In sostanza si tratta di aprire un proficuo canale di scambio di domande, di informazioni e di riflessioni tra i soggetti coinvolti nell'attuazione delle leggi, in primo luogo tra l'organo legislativo e l'esecutivo. Ciò implica il riconoscimento, da parte degli attori coinvolti, che da tale attività informativa possa nascere un gioco a somma positiva, dal quale entrambi guadagnino qualcosa in termini di maggiore capacità di governo, di produzione di idee e di elaborazione di soluzioni. Un confronto che trovi fondamento e si arricchisca nell'analisi di dati empirici e nella proposta di argomenti maturati dall'osservazione dell'esperienza passata. Un processo dialettico, più collaborativo che conflittuale, che possa servire ad interpretare e capire meglio i "fatti" separandoli da quelle che restano le ineliminabili "differenze di valori" tra le parti.

2. Gli strumenti di controllo esistenti

Gli strumenti conoscitivi tradizionalmente utilizzati all'in-

terno delle assemblee legislative, e riconducibili all'esercizio della funzione di controllo, sono essenzialmente di due tipi: gli strumenti di "sindacato ispettivo" e gli strumenti di "consultazione".

Alla prima categoria appartengono gli strumenti a disposizione dei consiglieri per mettere in discussione l'attività "contingente" dell'organo esecutivo ⁽⁶⁾. I consiglieri, attraverso l'uso di tali strumenti, vogliono conoscere ora, o comunque nel più breve tempo possibile, le motivazioni di una particolare scelta e/o le cause di un determinato evento; gli strumenti assumono quindi un carattere per lo più inquisitorio nei confronti dei membri dell'esecutivo che sono tenuti a fornire una risposta. Ai membri della Giunta e al suo Presidente si chiedono quindi risposte tempestive e puntuali su decisioni o fatti salienti. Spesso il ricorso a strumenti di questo tipo è legato all'esigenza, del tutto legittima, dei consiglieri di guadagnare visibilità all'esterno, o all'interno, dell'assemblea; di dimostrare, in particolare alla propria *constituency*, che sta prestando la giusta attenzione ad un problema; di avere una personale posizione in materia e di esprimerla coerentemente. Ovviamente si accompagna a tal esigenza quella di esercitare una qualche forma di pressione "politica" nei confronti della Giunta e del suo Presidente. Solitamente questi strumenti vengono giocati all'interno della dialettica maggioranza-opposizione; sono i rappresentanti della minoranza a chiedere con più forza ed insistenza notizie ed informazioni su possibili punti deboli dell'attività della Giunta.

Gli strumenti appartenenti alla seconda categoria non hanno un carattere inquisitorio così marcato ⁽⁷⁾. La finalità di tali strumenti non è tanto esaminare puntualmente l'attività della Giunta quanto indagare e conoscere aspetti diversi della realtà regionale sui quali si ritiene necessario concentrare l'attenzione. Nella

(6) In questa tipologia possiamo far rientrare: le interrogazioni e le interpellanze; la convocazione dei membri dell'esecutivo; la richiesta di informazioni ai responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale, degli amministratori e dei dirigenti degli enti e delle aziende regionali; le inchieste.

(7) Tra questi è possibile far rientrare: le indagini conoscitive; le audizioni; le commissioni speciali con fini di indagine o di studio; i sopralluoghi.

maggior parte dei casi l'uso di questi strumenti si accompagna alla volontà di aprire il processo decisionale all'esterno del Consiglio e a far partecipare al dibattito su un particolare tema rappresentanti degli enti locali, delle forze sociali, del mondo imprenditoriale, dell'associazionismo, dell'ambiente accademico e della ricerca. La parola chiave è quindi consultazione e gli strumenti conoscitivi vengono interpretati soprattutto come momenti per allargare la discussione interna alla Commissione a forze sociali ed interessi con i quali pare opportuno confrontarsi. L'interesse è quindi maggiormente centrato all'acquisizione di punti di vista e opinioni rilevanti piuttosto che essere rivolto alla raccolta, mediata da tecnici, di dati ed informazioni sull'evoluzione di un problema collettivo, o sull'incidenza delle politiche regionali su tale problema.

Nonostante le chiare differenze tra le due categorie ci sembra che esse presentino alcune caratteristiche comuni, che possono aiutare a comprendere quello che ancora manca alla funzione di controllo, e quale potrebbe essere il valore aggiunto di strumenti innovativi.

In primo luogo va notata la mancanza di un chiaro nesso con le leggi regionali. Le tradizionali attività di controllo non nascono in funzione diretta di un determinato atto legislativo adottato dal Consiglio regionale. Tanto meno hanno come privilegiato oggetto di osservazione la politica regionale che da quel particolare atto è stata promossa. Il *focus* dell'attività di controllo può, infatti, riguardare, di volta in volta, una specifica decisione della Giunta, il comportamento tenuto in una determinata situazione da un rappresentante dell'esecutivo, un problema molto circoscritto, oppure un aspetto generale della realtà economica e sociale regionale (soprattutto nel caso delle indagini conoscitive). Assai raramente l'attività è rivolta ad ottenere informazioni sull'attuazione o sui risultati di una particolare politica pubblica. Esaminando le esperienze regionali ciò che colpisce è la carenza di informazioni e di evidenze empiriche che accompagna, o che segue, l'approvazione di un testo legislativo in Consiglio. Sia nella fase di *lawmaking*, cioè nel momento della produzione

normativa intesa in senso lato, sia nei momenti attuativi della politica pubblica che da tali norme discende, sembra esservi, a parte sporadiche e fortunate eccezioni, un sostanziale *black out* informativo. Gli strumenti conoscitivi sopra elencati sembrano non rispondere adeguatamente a questa carenza; né altri strumenti concepiti a questo scopo sembrano funzionare correttamente e ricevere adeguata attenzione.

Un esempio emblematico di questa “disattenzione istituzionale” sono le relazioni sullo stato d’attuazione della legge, che periodicamente l’esecutivo dovrebbe presentare all’assemblea; si tratta di istituti previsti ormai in molti testi legislativi⁽⁸⁾. Tale è la considerazione ricevuta da tali strumenti che sovente non si tiene memoria delle relazioni da ricevere o di quelle ricevute⁽⁹⁾; e comunque non si sollecita l’invio in caso di relazioni mancanti. In sostanza, come accade in molte assemblee legislative anche estere⁽¹⁰⁾, il processo di *lawmaking* è concentrato esclusivamente a confezionare “buoni” prodotti legislativi; una volta che tali prodotti sono stati approvati, vi è la tendenza a dimenticarsene per concentrare l’attenzione su un nuovo prodotto normativo.

In secondo luogo si registra un carattere di contingenza e di asistematicità. Per loro natura i tradizionali strumenti di controllo non hanno un’applicazione sistematica e continua. Le attività di controllo vengono solitamente avviate in modo episodico, in seguito a sollecitazioni estemporanee, e sono innescate dal verificarsi di eventi occasionali, oppure di “momenti di crisi”. Questa mancanza di sistematicità ha delle conseguenze sul tipo di informazioni che entrano in circolo e sull’utilizzo che ne può essere fatto. L’acquisizione di conoscenza realizzata attraverso questi strumenti si rivela frammentaria e non conduce alla formazione di un capitale di osservazioni, riflessioni e approfondi-

(8) F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001.

(9) Solo recentemente alcuni Consigli regionali si stanno attrezzando al fine di monitorare l’avvenuto invio da parte della Giunta delle relazioni previste.

(10) W. OLESZEK, *Congressional procedures and the policy process*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1989.

menti che possa essere eventualmente goduto in momenti successivi, magari in altre legislature.

In terzo luogo è da mettere in evidenza una certa marginalità della finalità conoscitiva nell'utilizzo di questi strumenti. Come abbiamo sottolineato, le tradizionali attività di controllo non hanno soltanto un fine conoscitivo ⁽¹¹⁾. Più spesso allo scopo di ottenere informazioni si accompagna un'utilità "dimostrativa": ad esempio, l'atto di porre un'interrogazione ad un rappresentante dell'esecutivo su una questione spinosa o scomoda assume una valenza propria, che in certa misura trascende il momento informativo. Ponendo la questione si intende dimostrare allo stesso tempo di prestare attenzione ad un determinato problema e di esercitare un potere nei confronti dell'esecutivo che è chiamato a rispondere ⁽¹²⁾. Che al momento della richiesta segua poi un reale passaggio di informazioni ed una conseguente discussione, in aula o in Commissione, sull'argomento è un fatto quasi opzionale. Altre volte l'utilità è di tipo "partecipativo" o "consultivo": si intravede nell'uso dello strumento informativo la possibilità di far partecipare altri attori presenti nella società regionale alla fase di scambio e confronto di idee che di solito si svolge all'interno dell'assemblea o della Commissione. In ogni caso, l'esistenza di finalità non conoscitive forti non incentiva gli attori ad utilizzare questi strumenti per acquisire nuove informazioni sulle politiche, o per la loro potenziale ricaduta nel processo decisionale; e accade così che "tali procedimenti conoscitivi non trovino sbocco in alcun procedimento decisionale, ed

(11) "La gran parte dei procedimenti parlamentari sono, infatti, assai difficilmente sussumibili all'interno di un'unica funzione [...]: si è parlato in proposito di "principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere. Questa polivalenza è particolarmente evidente per i procedimenti conoscitivi [...]". N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 227.

(12) Questi strumenti sono spesso utilizzati "non già per avere informazioni dal Governo, ma piuttosto per dare informazioni al Governo nell'intento di metterlo nella condizione di agire nel senso desiderato dell'interrogante/interpellante". G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, p. 4203 ss.

esauriscano in sé la propria funzione [...] questo ultimo fenomeno ha luogo praticamente sempre per le interrogazioni e le interpellanze, ma anche per le audizioni, e, talvolta, altresì per procedimenti più lunghi e complessi, come nel caso delle indagini conoscitive o anche delle inchieste [...], che, di regola, dovrebbero essere accessori all'esercizio di funzioni di tipo decisionale" (13).

Infine, ciò che sembra caratterizzare l'uso degli strumenti di controllo di tipo tradizionale è il ruolo "defilato" che nel processo informativo viene giocato dalle strutture interne all'assemblea. Quelli descritti sopra possono, infatti, essere interpretati come strumenti conoscitivi diretti, nell'impiego dei quali il politico si serve quasi esclusivamente delle proprie risorse e capacità personali, di sintesi e di rielaborazione di informazioni, spesso molto complesse ed onerose da gestire, al fine di formarsi un'opinione sull'operato dell'amministrazione regionale; e di formulare un giudizio sull'utilità di un provvedimento legislativo. I consiglieri sono quindi gli unici protagonisti ufficiali di ogni fase del processo informativo: dall'identificazione delle questioni rilevanti, alla formulazione delle domande conoscitive; dalla raccolta delle informazioni, alla loro interpretazione ed utilizzo. Ciò ha delle chiare conseguenze sul tipo di conoscenza prodotta. La nota scarsità di tempo da parte del personale politico, nonché la mancanza di competenze professionali specifiche, utili per condurre complesse attività di analisi, lasciano intuire tutti i limiti di un tale processo informativo. Se si intende fare un salto di qualità nelle capacità dell'assemblea di assumere ed interpretare informazioni, occorre allora riconoscere la necessità di ampliare ed accrescere le mansioni delle strutture interne, che dovrebbero svolgere al contrario una funzione attiva di promozione e di stimolo del processo informativo. In questa prospettiva il ruolo del consigliere non sarebbe ridotto, quanto piuttosto valorizzato, perché egli avrebbe a sua disposizione ciò di cui adesso spesso lamenta la mancanza: analisti e tecnici capaci di tradurre esigenze conoscitive, a volte vaghe e sfocate, in doman-

(13) N. LUPO, *op. cit.*, p. 228.

de concrete e realistiche; e con il compito di elaborare e sintetizzare l'ingente mole di informazioni provenienti dall'esterno a suo uso e consumo ⁽¹⁴⁾.

3. Primi elementi per un ridisegno della funzione di controllo

Da una lettura delle prime proposte statutarie, e dei resoconti dei dibattiti ad esse connessi, nasce l'impressione che la funzione di controllo fatichi a trovare una nuova e più concreta definizione all'interno degli Statuti regionali. Nella maggior parte dei casi ci si affida alla consueta formula che attribuisce *sic et simpliciter* al Consiglio l'esercizio della funzione di controllo e rimanda direttamente agli strumenti "classici" del sindacato ispettivo: "[...] 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 [...]" ⁽¹⁵⁾. In altri casi, l'esercizio della funzione di controllo viene espressamente assegnato sia all'assemblea nel suo complesso, sia alle singole Commissioni, sia ai singoli consiglieri, con una conseguente ripetizione del termine controllo in diversi articoli dello Statuto; senza però che questo si traduca nell'introduzione di strumenti innovativi rispetto al passato.

Lo scopo dei prossimi paragrafi è di tentare di andare oltre queste formulazioni e di concepire meccanismi e strumenti originali che rafforzino le capacità dell'assemblea (in tutte le sue componenti ed articolazioni) di acquisire ed interpretare informazioni per controllare l'attuazione delle leggi e valutare gli effetti delle politiche. Tenteremo di collocare le nostre proposte all'interno di un possibile disegno statuario.

(14) L. BOBBIO, *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in *IterLegis*, Anno III, Novembre-Dicembre, 1999.

(15) Cfr. art.10, Ipotesi di Statuto Regione Marche, febbraio 2000.

3.1. *Le clausole valutative*

Un processo informativo che abbia come oggetto l'attuazione di una legge e/o gli effetti di una politica regionale ha la necessità di avere una forte legittimazione e dovrebbe prevedere meccanismi "automatici" d'innescio. In caso contrario vi è, infatti, il rischio che tale processo rimanga intrappolato nella quotidiana polemica tra forze politiche; l'incentivo a promuoverlo (o a neutralizzarlo) sarebbe così legato più a tentativi (o a timori) di strumentalizzazioni contingenti, che non a serie motivazioni conoscitive.

Un modo per provare a superare questo problema e dare una forte legittimazione all'attività di controllo e valutazione, consiste nell'introdurre nei testi di legge clausole valutative, ovvero articoli chiari e dettagliati contenenti alcune specificazioni sulle caratteristiche e i contenuti che tale attività dovrà avere. La clausola dovrebbe contenere: *a)* gli obiettivi del controllo e della valutazione; *b)* alcune minime indicazioni di carattere metodologico; *c)* lo stanziamento delle risorse finanziarie; *d)* i tempi e le fasi dell'attività con l'indicazione delle scadenze per la consegna dei rapporti; *e)* le modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le analisi e le indagini; *f)* il destinatario ultimo dei risultati dell'attività di valutazione. Si tratta di formulare un mandato "a controllare e valutare" molto più incisivo e stringente rispetto a quello abitualmente contenuto in molte leggi attuali (e spesso disatteso) che prevede semplicemente che "la Giunta regionale, [...] presenti annualmente al Consiglio regionale [...] una relazione sullo stato d'attuazione della legge". Un mandato che, all'interno di una legge, ponga domande precise, assegni responsabilità, fissi scadenze e stanzi risorse, difficilmente potrà essere ignorato.

Naturalmente il processo conoscitivo avviato dalla clausola valutativa non termina nell'arco di una sola legislatura, ma segue sostanzialmente il ciclo di vita della legge; ed è quindi destinato a durare per molto tempo e a produrre una quantità ingente di informazioni riguardante aspetti diversi della stessa politica. Ciò non significa che per conoscere i risultati delle attività

conoscitive innescate dalla clausola sia necessario attendere anni; anzi, per comprendere alcuni elementi rilevanti, legati all'attuazione della legge, sono prevedibili anche tempi relativamente brevi. Quello che impone la clausola valutativa è la prefigurazione di un'attività informativa complessa, che produrrà risultati conoscitivi diversi, a varie scadenze, in un arco di tempo piuttosto lungo. Questa longevità dovrebbe contribuire a "sganciare" le attività di controllo e valutazione dalle sorti e dalle fortune della Giunta (e della maggioranza consiliare) in carica al momento dell'approvazione della legge; potrà accadere, infatti, che Giunte diverse siano chiamate a rendere conto dell'attuazione di leggi proposte e sostenute dai loro, più o meno lontani, predecessori (appartenenti magari ad una differente parte politica).

In questa prospettiva la sfida a livello statutario consiste nel delineare procedure che "stimolino" l'inserimento delle clausole valutative all'interno dei testi legislativi più importanti, e meccanismi che tendano a garantire il rispetto "sostanziale" del mandato contenuto nelle clausole, una volta che queste sono state approvate. La nostra proposta è di affidare tali compiti ad un autorevole organismo consiliare⁽¹⁶⁾, di natura collegiale, costituito *ad hoc* e coadiuvato da un'apposita struttura interna. In prima battuta l'organismo sarebbe chiamato ad intervenire in seno al processo legislativo e ad esprimere un parere sulla valutabilità dell'intervento promosso dal progetto di legge. Tale parere, di natura essenzialmente tecnica, potrebbe essere obbligatorio su tutti i progetti di legge e richiesto formalmente dal Presidente della Commissione in sede redigente, immediatamente dopo la scelta del testo adottato come base per l'esame. Nel caso se ne riscontri la necessità, il parere potrebbe contenere una proposta di clausola valutativa con le opportune spiegazioni di natura tecnica riguardo alla formulazione da adottare. Il parere reso dall'organismo sarebbe quindi inviato alla Commissione competente e allegato alla relazione per l'assemblea.

(16) Cfr. par. 3.3.

La sola esistenza di una clausola valutativa non garantisce però l'avvio di un reale processo di produzione di conoscenza ed informazioni utili ai consiglieri. Occorre prevedere un qualche meccanismo di *enforcement*. Per questo motivo, una volta che la legge è in fase d'attuazione, l'organismo dovrebbe vigilare sul rispetto dei mandati che le clausole valutative impongono ai soggetti attuatori. A tal fine l'organismo dovrebbe esaminare le relazioni e le altre forme di documentazione prodotte in ottemperanza alle disposizioni contenute nelle clausole valutative ed esprimere, anche in questo caso, un parere tecnico sulla qualità e sulla effettiva rispondenza di tali documenti al mandato valutativo. Il parere sarebbe inviato alla Commissione competente per materia, che dovrebbe invece procedere ad un esame di merito sul contenuto delle relazioni. Nel caso in cui l'organismo ritenga gravemente inadempiente un soggetto destinatario di un obbligo informativo (ad esempio a causa della mancata consegna della documentazione richiesta o della scarsa qualità ed attendibilità delle informazioni in essa contenute), l'organismo dovrebbe avere la possibilità di formulare un richiamo formale a tale soggetto, di cui darebbe comunicazione immediata anche alla Commissione competente. Il rischio di una "sanzione morale" ricevuta da parte di un organismo rappresentativo dell'intera assemblea dovrebbe costituire un incentivo sufficiente per il soggetto attuatore a rispondere in modo adeguato alle richieste di informazioni del Consiglio.

3.2. *Le missioni valutative*

Le attività informative "a lungo termine" indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive, emergenti all'interno di un'assemblea, sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di indagare o approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad

essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri (ad esempio da un decimo dei consiglieri regionali). Potremmo parlare in questo caso di richiesta di missioni valutative.

Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione. Nel definire i contenuti tecnici della richiesta (domande valutative, tipo di analisi, tempi, costi) i consiglieri sarebbero supportati da un'apposita struttura interna e l'istanza di valutazione sarebbe così presentata all'organismo consiliare che si occupa anche di esprimere i pareri sulle clausole valutative. Anche in questo caso il ruolo dell'organismo è fondamentalmente di natura tecnica; deve decidere, sulla base di alcuni criteri precedentemente esplicitati, la fattibilità e la rilevanza delle proposte avanzate. L'organismo esamina quindi le proposte pervenute, e compatibilmente con le risorse disponibili, attiva le missioni valutative, designando un consigliere di maggioranza e uno di opposizione con l'incarico di presiedere allo svolgimento della missione e di relazionarne i risultati alla Commissione competente per materia. La realizzazione delle attività, connesse alla missione valutativa, di raccolta, analisi ed interpretazione delle informazioni sarebbero svolte operativamente dalla struttura interna (che in caso di necessità particolari potrebbe appaltare parte del lavoro a società o centri di ricerca esterni). I tempi di realizzazione dovrebbero essere limitati (tendenzialmente all'interno di un anno) e già definiti nella richiesta di valutazione. Le missioni valutative saranno, infatti, tanto più efficaci quanto più riusciranno a rispondere in tempi brevi alle sollecitazioni e ai bisogni dei consiglieri.

La duttilità e la relativa facilità di attivazione ed esecuzione di questo strumento rispetto a quelli già esistenti (ad esempio le indagini conoscitive o le Commissioni di studio o di inchiesta) potrebbe agevolarne nel tempo l'applicazione. Le missioni valutative presentano, infatti, diversi caratteri di novità rispetto agli strumenti sperimentati in passato: un'attenzione esclusiva e di-

chiarata all'attuazione di una determinata legge o agli effetti di una particolare politica regionale (con una previa e chiara definizione delle precise domande valutative cui l'analisi deve rispondere); l'esplicita individuazione dei committenti, e primi destinatari, dell'analisi, che avranno il compito di diffondere i risultati presso la Commissione competente, o presso l'intera assemblea; un approccio *bipartisan* alla costruzione dell'informazione; un'articolazione agile e con tempi prefissati del processo informativo; il manifesto impiego di strutture interne specializzate nella realizzazione dell'analisi; la possibilità che, attraverso la realizzazione della missione, trovino spazio, e adeguato risalto, istanze, opinioni e punti di vista espressi da soggetti non interpellati nella fase di progettazione legislativa, oppure portatori di interessi nuovi, non esistenti prima del varo della legge (dei quali i consiglieri incaricati di presiedere allo svolgimento della missione sarebbero primi interlocutori e, in certa misura, rappresentanti presso l'assemblea). L'idea di fondo è che attraverso l'uso di questo tipo di strumenti si affermi e consolidi tra i consiglieri una certa "abitudine", anche culturale, ad essere, in prima persona, protagonisti diretti e visibili di attività informative sull'attuazione e gli effetti delle politiche regionali ⁽¹⁷⁾.

3.3. *Un comitato paritetico a garanzia della funzione di controllo*

A questo punto il nodo fondamentale da sciogliere riguarda l'individuazione dei referenti politici che devono svolgere funzioni di supporto e garanzia dei processi conoscitivi dell'as-

(17) Da questo punto di vista la missione valutativa può essere anche interpretata come una risposta al problema di rendere le attività di controllo "maggiormente visibili, percepibili per l'opinione pubblica [...]. L'impressione è che molte attività ricomprese sotto la dicitura del controllo [...] comportino un notevole e continuativo impegno di tempo, energie e preparazione, non suffragato poi da un ritorno di immagine per coloro i quali a tali attività si dedicano. Risulta, allora, in questo quadro, piuttosto comprensibile una "fuga" dal controllo". S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, relazione presentata nel ciclo di seminari "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari", Scuola sup. Sant'Anna, Pisa, aprile 2002, p. 11.

sembra. Molti, infatti, sono i passaggi delicati da compiere nelle attività prefigurate nei paragrafi precedenti: (a) come promuovere l'inserimento delle clausole valutative nei testi di legge? (b) in che modo verificare che le attività di controllo e valutazione, delineate all'interno delle clausole, siano davvero realizzate; o che le relazioni previste siano consegnate nelle forme e nei tempi dovuti; oppure che contengano le informazioni richieste? (c) sulla base di quali criteri è possibile selezionare tra le richieste di missioni valutative e scegliere quelle da avviare nel corso della legislatura? (d) come assicurare la divulgazione dei risultati di tali attività almeno all'interno dell'assemblea?

Come abbiamo già evidenziato, per risolvere tali questioni riteniamo sia essenziale assegnare ad un organismo collegiale, interno all'assemblea, il compito di "garantire" le attività di controllo e valutazione e di prendere alcune decisioni in merito alla loro attuazione. È, infatti, assai probabile che, senza un organismo autorevole e *super partes* che si impegni ad assicurare l'attivazione di canali informativi autonomi da parte del Consiglio, anche le più interessanti innovazioni a livello organizzativo e tecnico perdano nel tempo consistenza ed importanza.

Il cuore della nostra proposta consiste nel sostenere che i compiti descritti nei paragrafi precedenti (espressione di pareri sulle clausole valutative da inserire nei testi di legge; vigilanza sul rispetto sostanziale delle clausole valutative; selezione ed attivazione delle missioni valutative) dovrebbero essere affidati ad un Comitato, al quale partecipino in modo paritario rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione. Il Comitato, che non dovrebbe essere composto da un numero troppo elevato di consiglieri (da 6 a 10), sarebbe presieduto a turno da ciascuno dei suoi componenti. Anche nell'esperienza statunitense⁽¹⁸⁾ un ruolo chiave nel processo di legittimazione delle attività di controllo e valutazione viene giocato da Commissioni permanenti di

(18) A. MARTINI, F. ROSA, M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo – Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna*, n. 1, 2001, pp. 173-216.

oversight, i cui membri appartengono in eguale misura alla maggioranza e all'opposizione ⁽¹⁹⁾.

Senza meccanismi istituzionali tesi a garantire l'imparzialità, e quindi la credibilità, delle informazioni prodotte, l'attività di controllo e valutazione è a forte rischio di delegittimazione. Una fonte informativa che possa essere tacciata di favorire l'esecutivo o la maggioranza nel difendere il successo di una certa 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 disputa tra maggioranza ed opposizioni, e quindi dar vita ad una fonte istituzionale, propria dell'assemblea, con una robusta reputazione di equidistanza, dovrebbe essere l'obiettivo da raggiungere. La scelta del Comitato paritetico deve essere perciò interpretato come il tentativo di andare in questa direzione.

Questa scelta però non significa sottrarre terreno alla dialettica politica, o limitare in qualche modo l'interpretazione "politica" dei fatti. E tanto meno comporta una diminuzione dei poteri e delle competenze delle Commissioni permanenti, o della facoltà di iniziativa dei singoli consiglieri. Al contrario: l'esistenza di un Comitato, che svolga essenzialmente un'opera di supporto e di garanzia delle attività informative, dovrebbe permettere agli organismi già esistenti di avere un maggior potenziale conoscitivo a loro disposizione, e quindi di godere fino in fondo del loro diritto di acquisire informazioni e di esercitare una più piena ed efficace azione di controllo.

(19) Nel Parlamento italiano un organismo simile, improntato ad uno spirito dichiaratamente *bipartisan*, sebbene con compiti assai diversi, già esiste. Si tratta del Comitato per legislazione della Camera dei deputati. Istituito con le modifiche regolamentari del 1997, tale organismo è composto da 10 deputati scelti dal Presidente della Camera in numero pari fra membri di maggioranza e opposizione ed è presieduto a turno da ognuno di essi.

3.4. *Una struttura interna fortemente qualificata e legittimata*

Un passaggio fondamentale nella costruzione di una rinnovata funzione di controllo consiste nel conferire una forte legittimazione (anche a livello statutario) ad una struttura interna, composta da tecnici interamente dedicati ad attività di natura analitica. Una tale struttura dovrebbe ricoprire diverse mansioni: (a) collaborare con le Commissioni permanenti e i singoli consiglieri per definire clausole valutative da introdurre nei testi legislativi; (b) preparare il lavoro propedeutico alla selezione delle missioni valutative; (c) verificare la qualità e la congruità delle informazioni offerte dai soggetti attuatori in ottemperanza al mandato valutativo, e interagire con tali soggetti in modo da soddisfare appieno le richieste del Consiglio; (d) collaborare con lo *staff* delle Commissioni per rendere usufruibile ai consiglieri il materiale informativo prodotto.

Non si tratta di dar vita all'ennesimo centro studi, né di costituire un istituto di ricerca interno al Consiglio; quanto piuttosto di creare uno staff con competenze multidisciplinari che operi a diretto servizio dell'assemblea e delle singole Commissioni, e che abbia ben definite mansioni di assistenza e supporto alle attività informative. Ovviamente lo Statuto non dovrebbe regolare le modalità di funzionamento della struttura in questione, ma solo prevederne l'esistenza e, preferibilmente, prevedere una procedura speciale per la scelta del suo direttore, che dovrebbe essere nominato dall'assemblea, o dallo stesso comitato paritetico, con una maggioranza qualificata, in modo da coinvolgere anche le minoranze nella sua nomina e favorire così la scelta di una personalità ampiamente riconosciuta come qualificata ed indipendente. Per slegare ancor più la carica del direttore dalla maggioranza politica esistente al momento della sua nomina, è raccomandabile prevedere un incarico con una durata superiore al periodo della legislatura.

Occorre infine essere consapevoli che rendere attivi e funzionanti sistemi di controllo e valutazione, e dare efficacia ai processi informativi ad essi connessi, non è un'operazione senza

costo. A ciò si aggiunga che le strutture interne al Consiglio presentano attualmente alcuni elementi di debolezza strutturale senza il recupero dei quali appare velleitario parlare di un rafforzamento delle capacità conoscitive dell'assemblea legislativa. È perciò necessario dedicare adeguate risorse finanziarie al potenziamento della struttura tecnica di supporto e alla formazione di competenze professionali specializzate all'interno del Consiglio. Questo fine può essere raggiunto attraverso due vie: in primo luogo, identificando fonti e modalità di finanziamento continuo per le attività svolte autonomamente dalla struttura interna al Consiglio (prevedendo che una quota fissa del bilancio regionale sia esclusivamente dedicata a questo scopo); in secondo luogo, destinando risorse specifiche per le attività di controllo e valutazione svolte da soggetti esterni al Consiglio (imponendo la regola che alla prefigurazione, all'interno di leggi, di mandati valutativi imposti all'amministrazione regionale, o a soggetti terzi, si accompagni sempre lo stanziamento di risorse finanziarie *ad hoc*).

4. Alcune riflessioni conclusive

Riassumendo, la proposta che abbiamo formulato si basa su tre ingredienti fondamentali:

- identifica uno specifico oggetto su cui l'attività di controllo e valutazione dovrebbe concentrarsi, ovvero l'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche pubbliche;
- prevede alcuni concreti meccanismi attraverso i quali sia possibile innescare tali attività, in particolare le clausole e le missioni valutative;
- ipotizza che vi sia un sistema di garanzie istituzionali (il Comitato paritetico supportato da una struttura interna con una forte legittimazione) che assicuri l'effettivo innesco di tali meccanismi.

Ciò che però caratterizza questa proposta, al di là dei particolari meccanismi e strumenti presentati, è una visione dichiaratamente *bipartisan* della funzione di controllo. Se controllare

significa soprattutto “conoscere la concreta attuazione delle leggi e capire se le politiche pubbliche sono davvero efficaci nel risolvere problemi collettivi”, è chiaro che occorre trovare dei modi per svincolare questo tipo di attività dalla consueta dialettica (e polemica) politica. Per creare conoscenza è essenziale partire da dubbi e domande, ma quale spazio può esistere per dubbi e domande in un’arena decisionale che sia concepita soltanto come luogo di contrapposizione tra schieramenti politici? Per questo motivo il nostro disegno della funzione di controllo prevede la costruzione di una zona di “non belligeranza”, finalizzata espressamente alla produzione di informazioni e alla condivisione di conoscenza su quanto è accaduto in seguito all’approvazione di una legge. Una conoscenza dei “fatti” che, nella sua essenza, dovrebbe interessare sia la maggioranza che appoggia la Giunta in carica, sia le opposizioni che la contrastano.

La scelta di delegare l’esercizio della funzione di controllo alle sole forze di opposizione ci appare, infatti, come perdente e poco innovativa. Da un lato rischia di impoverire il ruolo e l’autorevolezza dell’assemblea regionale, rendendola sempre più un’area di scontro continuo tra maggioranza e opposizioni. Dall’altro finisce per sacrificare il ruolo dello stesso consigliere di maggioranza, che vede ridotte le sue mansioni, sul lato del “controllo”, alla doverosa difesa d’ufficio delle scelte operate dall’esecutivo contro gli attacchi lanciati dall’opposizione.

Siamo convinti che se nell’elaborazione dei nuovi Statuti regionali non verranno ritagliati spazi per un approccio consensuale, all’interno del quale maggioranza e opposizioni possano scoprire finalità conoscitive comuni, sarà molto difficile che la funzione di controllo riesca a trovare maggiore concretezza ed efficacia rispetto alla situazione attuale. Ed un’importante occasione per rafforzare e valorizzare il ruolo dei Consigli regionali andrà perduta.