

Verso una “nuova” funzione di controllo dei Consigli regionali

Riflessioni su una possibile
formulazione statutaria

APRILE 2003

CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)
è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali
dell'Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana



Indice

Premessa.....	3
1. Le caratteristiche fondamentali di una “nuova” funzione di controllo.....	4
2. Una possibile formulazione statutaria.....	6
2.1 UNA PROPOSTA PER LO STATUTO.....	6
Nuovi compiti di “controllo” per il Consiglio	
L'introduzione delle clausole valutative	
L'istituzione di un Comitato paritetico	
2.2 UNA PROPOSTA PER IL REGOLAMENTO INTERNO AL CONSIGLIO.....	10
La composizione del Comitato paritetico	
La costituzione di una struttura interna per il controllo e la valutazione	
Clausole valutative e soggetti attuatori	
Compiti e modalità di funzionamento del Comitato tecnico	
Le missioni valutative	
3. Alcune questioni da approfondire	17
3.1 LA COLLOCAZIONE NEL TESTO STATUTARIO.....	17
3.2 I PROBLEMI LEGATI ALL'ISTITUZIONE DEL COMITATO PARITETICO.....	18
3.3 LA PREFIGURAZIONE DI UNO STANZIAMENTO DI FONDI ALL'INTERNO DELLO STATUTO.....	19
3.4 STRUTTURA INTERNA VS. AGENZIA ESTERNA.....	19

CAPIRe nasce dalla volontà di quattro Consigli regionali (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) di dare maggiore concretezza ed efficacia alla funzione di controllo delle assemblee regionali. Il Comitato d'indirizzo di **CAPIRe** ha il compito di guidare e promuovere le iniziative realizzate dallo staff di ricerca del progetto in collaborazione con le strutture interne dei quattro Consigli.

Il Comitato è composto 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).

Premessa

Nel corso dell'incontro del Comitato d'indirizzo di *CAPIRe*, tenutosi a Bologna nel novembre del 2002, lo staff di ricerca del progetto ha presentato la proposta di introdurre nei nuovi Statuti, e conseguentemente nei Regolamenti interni alle assemblee, alcuni specifici commi dedicati alla funzione di controllo dei Consigli regionali. Su questo fronte di lavoro il mandato assegnato allo staff consisteva nel raccogliere idee e maturare riflessioni su “*come articolare e rendere concreta la funzione di controllo nella carta fondamentale delle Regioni*”. Tale mandato derivava dall'idea che le assemblee elettive, se intendono svolgere in modo incisivo ed efficace i compiti di controllo ad esse affidati, e vedere rivalutato il proprio ruolo anche sul lato dell'attività legislativa, devono individuare nuovi modi per colmare il largo *deficit* informativo derivante dalla loro lontananza istituzionale dalla gestione corrente delle politiche pubbliche.

La formulazione della proposta di *CAPIRe* nasce quindi come risultato di alcune attività di ricerca e di approfondimento svolte nell'ambito del progetto: sono state studiate le esperienze estere più avanzate, relative all'uso di strumenti conoscitivi all'interno delle assemblee legislative; si è proceduto ad un'analisi descrittiva degli strumenti di controllo tradizionalmente utilizzati in seno ai Consigli regionali e se ne sono messe in evidenza le caratteristiche essenziali; infine, grazie alla realizzazione di interviste e di incontri seminariali, sono state raccolte e messe a confronto le opinioni e i punti di vista su questo tema degli “addetti ai lavori”: consiglieri regionali, dirigenti e funzionari interni alle assemblee, ricercatori universitari.

Questo documento espone sinteticamente il frutto delle analisi e delle discussioni maturate in quasi un anno di lavoro¹. La proposta presentata in queste pagine è però una sorta di *work in progress*, un documento in evoluzione, destinato ad essere ampliato ed arricchito dei commenti e delle riflessioni provenienti dalle Regioni.

Nel primo paragrafo si propone la particolare interpretazione data da *CAPIRe* della funzione di controllo e degli elementi fondamentali sui quali dovrebbe reggersi un possibile disegno statutario e regolamentare. Nel secondo paragrafo viene illustrata la proposta statutaria elaborata dallo staff e già oggetto di discussione nel corso dell'incontro del Comitato d'indirizzo di Bologna. Il terzo paragrafo affronta brevemente alcune questioni cruciali che meritano un approfondimento particolare: si discute di quale collocazione dare all'interno dello Statuto ad un articolo dedicato al controllo sull'attuazione delle leggi e l'efficacia delle politiche; si affronta il tema delle relazioni esistenti tra un ipotetico Comitato paritetico e le singole Commissioni permanenti; si esamina l'ipotesi di un comma, da inserire nello Statuto, che preveda lo stanziamento di appositi fondi per l'esercizio delle funzioni di controllo e valutazione; si considerano i vantaggi di potenziare una struttura interna all'assemblea dedicata alla funzione di controllo e valutazione.

¹ Parte delle considerazioni espresse in questo documento hanno trovato una prima formulazione nell'articolo “*Quale funzione di controllo per le assemblee regionali*” in corso di pubblicazione da parte della rivista *Le istituzioni del Federalismo*, bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna.

1. Le caratteristiche fondamentali di una “nuova” funzione di controllo

Consapevoli del fatto che il termine controllo può assumere accezioni diverse in ambiti del tutto differenti², iniziamo col precisare il significato che, in questo specifico contesto, attribuiremo all’espressione “funzione di controllo”. Con tale espressione intendiamo l’esercizio da parte dell’assemblea legislativa 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.

“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, disfunzioni ed inefficienze. Nella seconda accezione significa essenzialmente apprendere se, e in quale misura, specifiche “ricette di *policy*”, contenute nelle leggi e approvate dalla stessa assemblea, si sono rivelate efficaci nell’affrontare determinati problemi collettivi.

Nel descrivere l’**oggetto** del controllo che dovrebbe essere esercitato dalle assemblee legislative 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”.

Naturalmente il riconoscimento della peculiarità, nonché della necessità, di questa forma di controllo non implica che strumenti conoscitivi di altra natura, che rispondono a logiche completamente diverse, come ad esempio quelli rientranti nella categoria del “sindacato ispettivo”, non abbiano ragion d’essere, o non debbano trovare posto all’interno degli Statuti regionali. Tutt’altro. Tali strumenti sono essenziali per stimolare il confronto democratico tra Esecutivo, maggioranza ed opposizione (ed in questo senso andrebbero sicuramente potenziati e migliorati). Tuttavia occorre rimarcare che i tradizionali strumenti ispettivi, soprattutto per la loro natura asistemica e contingente, sono inadeguati a fornire il supporto informativo necessario per verificare l’attuazione delle leggi e l’efficacia delle politiche. Il tipo di controllo al quale si allude in questo documento 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 (o dovrebbero avere) invece nell’immediatezza e nella tempestività le loro caratteristiche fondamentali.

Nell’ipotizzare un’attività di controllo e valutazione, innovativa rispetto all’esperienza delle assemblee legislative, è necessario prefigurare alcuni concreti **meccanismi d’innescio** utili a favorirne l’avvio. Nella proposta elaborata da *CAPiRe* tali meccanismi sono individuati in primo luogo nella redazione di ***clausole valutative*** da introdurre all’interno dei testi legislativi e che contengano alcune specificazioni riguardo le caratteristiche e i contenuti che l’attività di controllo sull’attuazione e valutazione dell’efficacia dovrà avere.

² Cfr. Nota per *CAPiRe* n.2 “Controllo...non basta la parola”, gennaio 2003.

Accanto alle clausole si prevede inoltre la possibilità al Consiglio di promuovere **missioni valutative**. Le attività informative “a lungo termine” indotte dalle clausole valutative possono infatti non soddisfare interamente le esigenze conoscitive, emergenti all’interno di un’assemblea, sull’attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. E’ 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 possa anche essere avviata nel corso della legislatura in seguito ad una specifica richiesta.

Uno dei principali nodi da sciogliere riguarda infine la definizione di un **sistema di garanzie istituzionali** che assicuri l’attivazione dei meccanismi sopra ricordati. Nel disegno statutario proposto si ipotizza che un contributo essenziale alla salvaguardia di tali garanzie sia fornito da un **comitato paritetico**, composto in modo tale da garantire l’eguale rappresentanza delle forze di maggioranza e di opposizione e supportato da una **struttura interna** fortemente qualificata e legittimata.

Riassumendo, la proposta che avizzeremo nelle prossime pagine si baserà su questi tre ingredienti fondamentali:

- un chiaro oggetto su cui l’attività di controllo e valutazione dovrebbe concentrarsi, ovvero *l’attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche pubbliche*;
- alcuni meccanismi attraverso i quali sia possibile innescare tali attività, cioè *le clausole e le missioni valutative*;
- l’esistenza di un sistema di garanzie istituzionali che assicuri l’effettivo innesco di tali meccanismi, ovvero la costituzione di un *comitato paritetico* e la previsione di una *struttura interna* con competenze professionali riconosciute e con una legittimazione *super partes*.

2. Una possibile formulazione statutaria

In questo paragrafo presenteremo i contenuti e la formulazione di un possibile disegno per introdurre le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione dell'efficacia delle politiche all'interno dei Consigli regionali. Abbiamo suddiviso la presentazione in due parti: nella prima parte sono illustrate quelle norme di ordine generale che potrebbero trovare posto all'interno dello Statuto; la seconda parte contiene le disposizioni che articolano più in dettaglio i principi sanciti nello Statuto e che potrebbero trovare un'adeguata collocazione nel Regolamento interno del Consiglio.

2.1 UNA PROPOSTA PER LO STATUTO

In molti Statuti regionali vigenti esistono già accenni al “controllo” esercitato dall'assemblea consiliare. Le formule impiegate hanno solitamente contorni molto sfumati del tipo: *“il Consiglio esprime l'indirizzo politico e amministrativo della regione e ne controlla l'attuazione”*; oppure introducono qualche elemento di dettaglio, specificando più chiaramente i contenuti del controllo e le sue modalità di realizzazione: *“il Consiglio regionale esercita le funzioni di controllo e verifica l'operato della Giunta con gli strumenti dell'interrogazione, dell'interpellanza e dell'inchiesta consiliare”*.

La caratteristica comune a tali formulazioni consiste nell'individuare l'azione della Giunta regionale come oggetto esclusivo dell'attività di controllo e nel rimandare, più o meno direttamente, alle forme di sindacato ispettivo quali principali, se non unici, strumenti conoscitivi a disposizione dei Consiglieri.

Una tale interpretazione del controllo appare però particolarmente riduttiva, in quanto tende a privilegiare gli aspetti inquisitori, e intrinsecamente sanzionatori, di tale funzione, e finisce per sminuirne le finalità conoscitive. Se letto soltanto sotto questa prospettiva, infatti, l'esercizio del controllo è essenzialmente un modo per svolgere una qualche forma di pressione “politica” nei confronti della Giunta³. Ed in effetti, nella prassi attuale, sono soprattutto gli esponenti dell'opposizione ad usare con maggior insistenza e convinzione gli strumenti di sindacato ispettivo al fine di sottoporre a critica e a censura l'attività dell'Esecutivo. In questo contesto le mansioni del consigliere di maggioranza, compreso nella dialettica (che spesso diventa polemica) politica tra Giunta e opposizione, rischiano di essere ridotte, almeno sul lato del controllo, alla “doverosa” difesa d'ufficio delle scelte operate dall'Esecutivo.

E' questo l'unico tipo di controllo che può essere esercitato all'interno di un'assemblea legislativa? Un controllo modellato interamente sulla logica del sindacato ispettivo aiuta davvero il Consiglio ad incidere nell'elaborazione e nel disegno delle politiche regionali? Aiuta i

³ 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”*. Filippetta G., *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991

Consiglieri a svolgere in modo più consapevole il ruolo di legislatori? Aiuta il Consiglio a divenire un luogo di reale confronto sui problemi della collettività regionale?

A questo proposito una considerazione ci sembra possa essere condivisa: se l'esercizio del sindacato ispettivo può conferire un ruolo, seppur limitato, alle opposizioni presenti *in* Consiglio, esso non aiuta a dare un ruolo *al* Consiglio in quanto tale, cioè come interlocutore istituzionale autorevole dell'Esecutivo e degli altri attori delle politiche regionali. Finora non l'ha fatto e molto probabilmente continuerà a non farlo in futuro.

NUOVI COMPITI DI "CONTROLLO" PER IL CONSIGLIO

Se la finalità del controllo consiste anche nel "*conoscere la concreta attuazione delle leggi e capire se le politiche pubbliche sono efficaci nel risolvere problemi collettivi*", come abbiamo ricordato nel primo capitolo, occorre allora individuare dei modi per svincolare, almeno in parte, questa attività dalla consueta dialettica tra Giunta ed opposizione e dallo scontro tra gli opposti schieramenti politici. Un primo modo per farlo è introdurre nel nuovo Statuto un articolo che definisca chiaramente l'oggetto del controllo che, quindi, non dovrebbe limitarsi al solo *operato della Giunta*, ma dovrebbe estendersi all'*attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche regionali*.

Controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche

1. Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificare se generano risultati positivi per i destinatari⁴. Il Consiglio cura inoltre la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione.

Nel primo comma di questo ipotetico articolo vengono quindi riconosciuti al Consiglio regionale tre compiti fondamentali:

1. l'esercizio del controllo sull'attuazione delle leggi;
2. la promozione della valutazione degli effetti delle politiche;
3. la cura della divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione.

La formulazione del primo compito (*l'esercizio del controllo sull'attuazione delle leggi*) trova una sua fondamentale motivazione nell'idea di *accountability*⁵. Si tratta, in verità, di un'idea piuttosto semplice: chi riceve un mandato a "fare qualcosa" utilizzando risorse pubbliche dovrebbe rendere conto, *a chi* ha conferito il mandato, *di ciò* che ha realizzato. Da questo punto di vista una legge regionale può certamente essere interpretata come un mandato (o come un

⁴ Da segnalare che l'inciso "*al fine di verificare se generano risultati positivi per i destinatari*", che specifica la finalità dell'attività di valutazione, è stato al centro di un interessante dibattito nel corso della presentazione di Bologna. Alcuni membri del Comitato d'indirizzo hanno suggerito nel corso dell'incontro di sostituire l'espressione "*risultati positivi*" con l'espressione, più neutra e meno enfatica, di "*risultati attesi, o altri*", mettendo così in evidenza che una politica pubblica può generare anche risultati inattesi e/o indesiderati. Altri hanno invece proposto di sopprimere l'intero inciso in quanto risulterebbe ridondante rispetto al concetto di "*effetti*".

⁵ Possiamo tradurre questo termine con "dovere di rendere conto". Si veda Rosen B., *Holding Government Bureaucracies Accountable*, Praeger, 1998.

insieme di mandati) a fare qualcosa: svolgere attività, erogare servizi, imporre il rispetto di regole, assegnare contributi e così via. Il Consiglio, come soggetto istituzionale che conferisce questo mandato, attraverso l'approvazione della stessa legge, e come rappresentante dell'intera collettività regionale, dovrebbe perciò esercitare il diritto/dovere di chiedere conto, a tutti i soggetti incaricati di implementare le leggi, del loro stato d'attuazione e dei risultati che hanno raggiunto.

Il secondo compito assegnato al Consiglio (*la promozione della valutazione degli effetti delle politiche*) sottolinea la necessità che vi sia un soggetto, all'interno del sistema di governo regionale, che si faccia carico di promuovere un processo di riflessione e di apprendimento collettivo sulle politiche pubbliche. Le informazioni necessarie a valutare la capacità di una politica pubblica di generare gli effetti desiderati non si producono spontaneamente; occorre che un'istituzione dotata di sufficiente autorevolezza, in questo caso il Consiglio regionale, ne disponga la creazione, l'elaborazione e la comunicazione.

Il terzo compito (*la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione all'esterno*) nasce come conseguenza dei primi due e costituisce un elemento essenziale per un'assemblea che voglia esercitare una rinnovata funzione di controllo. Esso ha importanti implicazioni sulla natura del rapporto che si instaura tra il Consiglio e gli attori delle politiche regionali (l'Esecutivo e i suoi apparati amministrativi; gli enti locali; le associazioni di categoria; i gruppi di interesse; i mass media). Attraverso la comunicazione pubblica dei risultati delle valutazioni e il confronto diretto con i soggetti attuatori e i destinatari delle politiche, l'assemblea si pone al centro di una rete di nuove relazioni e di contatti con gli *stakeholders* regionali. Essa inizia così a svolgere un ruolo visibile, attivo ed autonomo nel processo di rielaborazione delle politiche pubbliche, che permetterà di intercettare e discutere prontamente le istanze provenienti dalla società regionale.

L'INTRODUZIONE DELLE 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 appositi meccanismi d'innescio.

Per questo motivo è opportuno introdurre già nello Statuto un comma dedicato a delineare il principale meccanismo d'innescio delle attività di controllo e di valutazione: le *clausole valutative*.

Le clausole valutative

2. Apposite clausole valutative inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori di una legge sono tenuti a produrre le informazioni necessarie ai fini dell'esercizio del controllo e della valutazione

Tale comma sancirebbe in modo chiaro ed esplicito il diritto del Consiglio ad utilizzare articoli di legge per richiedere ai soggetti attuatori le informazioni necessarie a verificarne la concreta

attuazione e l'efficacia. Naturalmente un articolo simile dovrebbe trovare ulteriore specificazione all'interno del Regolamento⁶.

Con la clausola valutativa il Consiglio formula 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 presenti annualmente al Consiglio regionale una relazione sullo stato d'attuazione della legge”*. Un mandato che, all'interno di una legge, ponga precise domande, assegni responsabilità, fissi scadenze e stanzi risorse, difficilmente potrà essere ignorato.

A questa considerazione aggiungiamo però un'avvertenza: **non tutte le leggi regionali dovrebbero contenere clausole valutative**. L'impiego delle clausole da parte del Consiglio dovrebbe anzi essere regolato da un principio di estrema parsimonia. Nella maggior parte dei casi i processi conoscitivi prefigurati all'interno delle clausole valutative richiedono un notevole investimento in termini di tempo e di risorse finanziarie dedicate; è chiaro che un loro impiego dovrebbe perciò essere previsto solo all'interno dei provvedimenti legislativi più importanti, oppure di quelli che presentano caratteristiche particolari (come ad esempio nel caso di interventi di natura sperimentale).

A questo proposito è utile ricordare il contributo offerto da alcuni membri del Comitato d'indirizzo di CAPIRe, in particolare dai rappresentanti del Consiglio regionale della Lombardia. Essi propongono una diversa formulazione di questo comma che mette in maggior rilievo la necessità di **scegliere i progetti di legge** nei quali introdurre le clausole valutative. A questo fine il comma potrebbe essere così corretto:

“Le clausole valutative inserite nei testi di legge prescelti definiscono i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori di una legge sono tenuti a produrre le informazioni necessarie ai fini dell'esercizio del controllo e della valutazione”.

L'ISTITUZIONE DI UN COMITATO PARITETICO

Uno dei nodi da sciogliere riguarda l'individuazione dei referenti politici che dovrebbero svolgere funzioni di supporto e di garanzia dei processi conoscitivi dell'assemblea. L'esperienza insegna che, in assenza di un adeguato sistema di garanzie istituzionali, anche le più innovative soluzioni a livello organizzativo e tecnico sono destinate a perdere nel tempo consistenza e rilevanza. Molti infatti sono i delicati passaggi da compiere per avviare attività di controllo e valutazione: (a) Come promuovere l'introduzione di 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; che le relazioni previste siano consegnate nelle forme e nei tempi dovuti; che contengano le informazioni richieste? (c) Come assicurare la divulgazione dei risultati di tali attività all'interno dell'assemblea?

⁶ Cfr. par. 2.2, pag. 12.

Per risolvere tali questioni è essenziale assegnare ad un *organismo collegiale*, interno all'assemblea, almeno il compito di vigilare sul rispetto sostanziale delle clausole valutative contenute nelle leggi e di esprimere parere sulle clausole valutative da inserire nei progetti di legge in discussione presso le Commissioni.

Il Comitato paritetico per il controllo e la valutazione

3. All'inizio della legislatura il Consiglio regionale istituisce un Comitato paritetico con il compito di vigilare sul rispetto sostanziale delle clausole valutative contenute nelle leggi in vigore e di esprimere parere sulle clausole valutative contenute nei progetti di legge in discussione nelle Commissioni.

Come verrà meglio chiarito nei paragrafi successivi⁷ **il Comitato paritetico non svolge compiti di controllo e valutazione e, quindi, non esprime giudizi di merito sull'attuazione delle leggi o sugli effetti delle politiche. Tali compiti appartengono ai titolari della funzione di controllo, ovvero all'Assemblea, alle Commissioni permanenti e ai singoli Consiglieri.** Il Comitato paritetico ha semplicemente il compito di aiutare tali organismi ad esercitare *al meglio* i diritti connessi a tale funzione e a garantire il regolare funzionamento degli strumenti a questo dedicati. Questo elemento rappresenta la novità più importante introdotta dall'istituzione del Comitato paritetico.

Alcuni componenti del Comitato d'indirizzo sottolineano infatti l'esigenza di un coordinamento tra il Comitato paritetico e le Commissioni permanenti. Una formulazione alternativa del comma 3 in cui venga evidenziata tale esigenza potrebbe essere la seguente:

“All'inizio della legislatura il Consiglio regionale istituisce un Comitato paritetico per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali. Il Comitato svolge la propria attività, secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno, coordinandosi con le Commissioni consiliari”.

2.2 UNA PROPOSTA PER IL REGOLAMENTO INTERNO AL CONSIGLIO

Nei tre commi precedenti sono state poste le basi per una rinnovata funzione di controllo: si sono definiti a grandi linee i compiti del Consiglio e il particolare oggetto dell'attività di controllo e valutazione; è stato delineato un possibile meccanismo d'innescio di tali attività da impiegare nella prassi legislativa ordinaria; si è prevista l'istituzione di un Comitato paritetico di garanzia che “vigili” sui processi conoscitivi dell'Assemblea.

La prefigurazione di tali norme all'interno dello Statuto non esaurisce però il disegno istituzionale teso ad introdurre attività di controllo e valutazione all'interno delle assemblee

⁷ Cfr. par. 2.2 e par. 3.2

legislative regionali. Il Regolamento interno dovrebbe contenere alcune norme di dettaglio, che riprendono le disposizioni contenute nello Statuto e ne specificano il significato e i contenuti.

LA COMPOSIZIONE DEL COMITATO PARITETICO

Senza meccanismi istituzionali tesi a garantire l'imparzialità, e quindi la credibilità, delle informazioni prodotte, l'attività di controllo e valutazione corre un concreto rischio di delegittimazione.

Per questo motivo è necessario assicurare ai processi conoscitivi dell'assemblea, e quindi all'organismo che li presiede, una forte legittimazione *super partes*. I membri del Comitato paritetico per il controllo e la valutazione dovrebbero quindi appartenere in eguale misura alla maggioranza e alle opposizioni presenti in Assemblea. Inoltre il Comitato, che non dovrebbe essere composto da un numero troppo elevato di Consiglieri (da 6 a 10) per consentire un agile svolgimento dei lavori, dovrebbe essere presieduto a turno da ciascuno dei suoi componenti.

La composizione del Comitato paritetico

4. Il Comitato paritetico è composto da [sei] Consiglieri nominati dal Consiglio su proposta dell'Ufficio di Presidenza, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni ed è presieduto a turno da uno dei suoi componenti.

In realtà un comma di questa natura potrebbe essere opportunamente introdotto all'interno del testo statutario. Nella proposta presentata a Bologna questa soluzione era fortemente raccomandata. Tale comma infatti ribadisce il principio che la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche debba essere concepita come una funzione non *partisan*, esercitata dal Consiglio regionale in quanto istituzione rappresentativa dell'intera collettività regionale. La scelta di garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni e una presidenza con *turn over* a tale organismo è da questo punto di vista essenziale.

Di questo parere sono anche alcuni membri del Comitato d'indirizzo di CAPIRe che ipotizzano l'introduzione di tale comma direttamente nell'articolo dello Statuto dedicato al controllo e alla valutazione.

LA COSTITUZIONE DI UNA STRUTTURA INTERNA PER IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE

L'esistenza di una struttura tecnica interna fortemente qualificata rappresenta l'ultimo tassello del sistema di garanzie istituzionali poste a salvaguardia della funzione di controllo. Ovviamente il Regolamento non dovrebbe disciplinare dettagliatamente le modalità di funzionamento della struttura in questione, ma solo annunciarne l'esistenza e, preferibilmente, prevedere una procedura speciale per la scelta del suo direttore. Tale figura dovrebbe essere nominata direttamente 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 di più la carica del direttore di questa struttura dalla maggioranza politica esistente al momento della sua nomina è raccomandabile prevedere un incarico con una durata superiore a quella della legislatura.

La struttura tecnica e la scelta del direttore

5. Il Comitato paritetico è assistito da una struttura interna al Consiglio regionale, dotata di adeguate risorse professionali e finanziarie e diretta da un esperto di indiscussa competenza nominato per sei anni con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Comitato

Una tale struttura dovrebbe ricoprire diverse mansioni: (i) collaborare con le Commissioni permanenti e i singoli Consiglieri per definire clausole valutative da inserire nei testi legislativi; (ii) organizzare il lavoro propedeutico alla selezione delle missioni valutative⁸; (iii) verificare la qualità e la congruità delle informazioni offerte dai soggetti attuatori in ottemperanza del mandato valutativo, e interagire con tali soggetti in modo da soddisfare appieno le richieste del Consiglio; (iv) collaborare con lo staff delle Commissioni per rendere usufruibile ai Consiglieri il materiale informativo prodotto.

CLAUSOLE VALUTATIVE E SOGGETTI ATTUATORI

Un articolo del Regolamento dovrebbe essere dedicato a definire esattamente cosa si intende con le espressioni *clausole valutative* e *soggetti attuatori* in modo tale da non lasciare spazio ad eventuali ambiguità o fraintendimenti.

Clausole valutative e soggetti attuatori

6. Le clausole valutative sono disposizioni di legge che definiscono i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori di una legge sono tenuti a produrre, o a rendere disponibili, le informazioni necessarie all'esercizio del controllo e della valutazione. Le clausole valutative stanziavano altresì le risorse destinate al controllo e alla valutazione.

7. Sono soggetti attuatori di una legge tutti gli enti e organismi, comprese le strutture della Giunta regionale, che a vario titolo sono coinvolti nel processo di attuazione di una legge.

Il primo comma stabilisce che è compito dei soggetti attuatori produrre e rendere disponibili le informazioni necessarie al controllo e alla valutazione. Il Consiglio ha invece il compito, attraverso l'inserimento di clausole valutative all'interno dei testi di legge, di definire la natura delle informazioni richieste e le modalità di produzione e di comunicazione di tali informazioni. Inoltre, poiché la produzione di informazioni comporta costi ed oneri di diverso tipo per i soggetti

⁸ Cfr. commi 11 e 12.

attuatori, il Consiglio può usare le clausole valutative per stanziare le risorse necessarie a finanziare tali attività informative.

La definizione di soggetti attuatori è estesa e comprende tutti gli enti e gli organismi, comprese le strutture della Giunta regionale, coinvolti nell'attuazione di una politica. Il diritto del Consiglio ad essere informato sull'attuazione delle leggi e sull'efficacia delle politiche si estende al di fuori del rapporto bilaterale tra organo esecutivo e organo legislativo, ma riguarda un insieme molto più ampio di soggetti che possono entrare nel processo di controllo e valutazione sia come fonti informative, sia in qualità di diretti interlocutori dell'assemblea.

COMPITI E MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO DEL COMITATO TECNICO

Un ulteriore articolo del Regolamento dovrebbe definire in dettaglio i compiti del Comitato paritetico per il controllo e la valutazione, già preannunciati all'interno del comma 3 che dovrebbe essere introdotto all'interno dello Statuto.

I compiti del Comitato per il controllo e la valutazione

8. Il Comitato paritetico per il controllo e la valutazione ha il compito di:

- a) esprimere parere obbligatorio alle commissioni competenti sulla formulazione delle clausole valutative da inserire nei progetti di legge;*
- b) esercitare la vigilanza sul rispetto sostanziale delle clausole valutative e sull'ottemperanza al mandato valutativo da parte dei soggetti attuatori di una legge;*
- c) promuovere le missioni valutative;*
- d) curare la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione.*

Tutti i compiti assegnati al Comitato paritetico al comma 8 sono finalizzati a promuovere l'attività di controllo e valutazione all'interno dell'assemblea. Da questo punto di vista l'espressione di un parere obbligatorio sulle clausole valutative ha un doppio fine. In primo luogo è un modo per assicurare una legittimazione *bipartisan* alla formulazione della clausola valutativa; anche se la legge "appartiene" a questa o quella parte politica, si dovrebbe sempre cercare il consenso sugli aspetti della legge da sottoporre ad una successiva attività di controllo e valutazione. In secondo luogo permette di avere un supporto tecnico adeguato alla stesura della clausola; da questo punto di vista i membri del Comitato paritetico, aiutati da uno staff adeguato dal punto di vista delle competenze professionali, possono dare un notevole contributo nell'individuare le più appropriate modalità di controllo e valutazione.

Il parere potrebbe essere richiesto dal Presidente della Commissione immediatamente dopo la scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame. Il parere reso dal Comitato paritetico, una volta discusso in Commissione, potrebbe essere allegato alla relazione per l'Assemblea.

Oltre all'espressione del parere sulla clausola il Comitato paritetico ha il compito di vigilare sul rispetto sostanziale del mandato informativo assegnato ai soggetti attuatori (si vedano i commi 9 e 10) e di promuovere missioni valutative (si vedano i commi 11 e 12).

Infine al Comitato è assegnato il compito di divulgare gli esiti del controllo e della valutazione; questo è un punto delicato che richiede qualche chiarimento. Il problema della circolazione delle informazioni dentro e fuori ad un'assemblea legislativa è centrale. Porre all'interno dei testi legislativi clausole valutative ben fatte ed anche svolgere sofisticate analisi sull'attuazione e l'efficacia delle leggi non serve a molto se le informazioni non entrano in circolo all'interno del processo decisionale. Il Comitato dovrebbe perciò promuovere occasioni di diffusione delle informazioni raccolte (*briefing* interni, seminari, pubblicazioni sul *web*, incontri pubblici con gli *stakeholders*) in modo da offrire a tutti gli attori regionali, compresi i singoli cittadini, la possibilità di farsi un'idea sul successo di una legge o di una politica regionale. Naturalmente tale attività di comunicazione e di divulgazione delle informazioni dovrebbe essere svolta in collaborazione con le singole Commissioni permanenti.

Alcuni componenti del Comitato d'indirizzo di CAPIRe hanno inoltre suggerito che tra i compiti assegnati al Comitato paritetico per il controllo e la valutazione sia chiaramente espresso quello di **individuare i testi da sottoporre ad analisi**. In effetti l'individuazione di una procedura che consenta al Comitato di selezionare i testi sui quali lavorare è una questione cruciale che dovrà essere oggetto di successivi approfondimenti da parte del gruppo di lavoro di CAPIRe.

I commi 9 e 10 illustrano le modalità di vigilanza del Comitato sul rispetto sostanziale dei mandati che le clausole valutative inserite nelle leggi vigenti impongono a carico dei soggetti attuatori.

Modalità di vigilanza del Comitato

9. Il Comitato paritetico vigila sul rispetto sostanziale dei mandati che le clausole valutative inserite nelle leggi vigenti impongono a carico dei soggetti attuatori. A tal fine il Comitato esamina le relazioni e le altre forme di documentazione prodotte in ottemperanza alle disposizioni contenute nelle clausole valutative ed esprime un parere sulla qualità e sulla effettiva rispondenza di tali documenti al mandato valutativo. Il parere è inviato alla Commissione competente per materia.

10. Qualora ritenga gravemente inadempiente un soggetto destinatario di un obbligo informativo previsto in una clausola valutativa, il Comitato paritetico formula un richiamo formale, di cui dà comunicazione alla Commissione competente per materia.

In questo caso la funzione del Comitato è di garantire che le informazioni “di ritorno” dai soggetti attuatori siano esaustive rispetto alle richieste formulate all'interno delle clausole valutative. Proprio al fine di stimolare i soggetti attuatori a produrre le informazioni richieste e non limitarsi a consegnare la solita relazione sullo stato d'attuazione della legge (solitamente priva di qualsiasi contenuto informativo rilevante) il Comitato dovrebbe avere il diritto di formulare un richiamo formale al soggetto inadempiente, sanzionando così un comportamento scorretto tenuto da tale soggetto nei confronti dell'istituzione consiliare.

Occorre qui ricordare che alcuni componenti del Comitato d'indirizzo hanno espresso delle perplessità sull'introduzione di un articolo di questo tipo all'interno del Regolamento. Sebbene, infatti, si riconosca l'esigenza di prevedere una qualche attività svolta dal Comitato paritetico, tesa ad assicurare il rispetto sostanziale delle clausole valutative, vi è il timore che accentuare gli aspetti cogenti e sanzionatori di tale attività, e fissarli in una norma, sia controproducente in rapporto alla necessità di superare i pregiudizi e le diffidenze che attualmente ostacolano la diffusione del controllo e della valutazione.

LE MISSIONI VALUTATIVE

I commi 11 e 12 introducono un nuovo strumento di controllo e valutazione. In effetti 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. E' possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di 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).

Missioni valutative

11. Indipendentemente dai mandati valutativi definiti dalle leggi, il Comitato paritetico può deliberare lo svolgimento di missioni valutative, finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale. Le missioni valutative sono realizzate dalla struttura interna di supporto con l'eventuale collaborazione di università e di centri di ricerca.

12. La proposta di svolgere missioni valutative può essere presentata dalle Commissioni permanenti oppure da un decimo dei consiglieri regionali. Il Comitato esamina 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.

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 al Comitato paritetico. Anche in questo caso il ruolo di tale 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 dichiarata 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 regionali⁹.

⁹ 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". 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.

3. Alcuni questioni da approfondire

Durante l'incontro di Bologna sono emerse alcune questioni che meritano di essere oggetto di ulteriore approfondimento. Le principali tra queste riguardano: (a) la collocazione dell'articolo sul controllo sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione degli effetti delle politiche regionali all'interno del testo statutario; (b) i problemi legati all'istituzione di un nuovo organismo interno al Consiglio e i rapporti che dovrebbero intercorrere tra questi e le Commissioni permanenti; (c) la prefigurazione all'interno dello Statuto di uno stanziamento di fondi dedicati alle attività di controllo e valutazione; d) la necessità di una struttura interna dedicata a supportare le attività conoscitive dell'assemblea.

3.1 LA COLLOCAZIONE NEL TESTO DELLO STATUTO

La proposta presentata in queste pagine non indica in quale sezione dello Statuto un eventuale richiamo al controllo sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche potrebbe trovare posto. Si tratta di un problema lasciato volutamente aperto in quanto la soluzione che potrà essere adottata dipende da alcune scelte di fondo riguardanti l'impostazione dell'intero testo statutario.

In linea generale è possibile individuare due soluzioni alternative che presentano entrambe pregi e difetti. Da un lato l'articolo sul controllo potrebbe essere collocato nella parte dello Statuto che delinea **le funzioni e i compiti del Consiglio regionale**. L'articolo in questione potrebbe trovare quindi posto in un'ipotetica sezione, dedicata all'informazione, all'attività conoscitiva e al controllo assembleare, in cui verrebbero elencati tutti gli strumenti informativi a disposizione dell'assemblea, delle commissioni e dei singoli consiglieri. Questa soluzione darebbe sicuramente molto risalto alle diverse modalità operative che il Consiglio può mettere in campo per esercitare la funzione di controllo. Si tratterebbe quindi di dedicare una parte dello Statuto a tale funzione, facendo le debite distinzioni tra gli strumenti più innovativi, utilizzabili per il controllo sull'attuazione delle leggi e l'efficacia delle politiche, e quelli più tradizionali, rientranti nell'ambito del sindacato ispettivo.

Dall'altro lato l'articolo potrebbe essere inserito nella sezione dedicata **all'attività legislativa e alla qualità della legislazione**. Secondo questa interpretazione, poiché la funzione di controllo è una naturale estensione del processo di *law making* e si inserisce all'interno del "circolo virtuoso dell'apprendimento legislativo", il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche dovrebbero rientrare tra i principi cui si conforma l'attività legislativa e regolamentare. I meccanismi e gli strumenti previsti per realizzare le attività di controllo e valutazione verrebbero quindi inseriti e integrati nella sezione dedicata agli strumenti già previsti di analisi *ex ante* dei testi legislativi.

Si tratta in questo caso di riconoscere che l'attività di controllo sull'attuazione e l'efficacia non è altro che l'altra faccia della funzione legislativa e quindi come tale dovrebbe trovare posto tra i principi fondamentali della legislazione.

A questo proposito alcuni componenti del Comitato d'indirizzo di CAPIRe hanno proposto di inserire il seguente articolo all'interno della sezione dedicata all'attività legislativa della Regione.

Principi della legislazione

1. L'attività legislativa e regolamentare della Regione si conforma ai principi di:

a) programmazione degli interventi di produzione normativa;

b) semplificazione e riordino del sistema normativo;

c) divulgazione dei contenuti delle norme tra i destinatari;

d) qualità, coerenza ed efficacia delle leggi e dei regolamenti rispetto agli obiettivi perseguiti;

e) controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali.

2. Il regolamento interno del Consiglio definisce le norme inderogabili sulla normazione e stabilisce le condizioni di ammissibilità dei progetti di legge e degli emendamenti ai progetti di legge.

3.2 I PROBLEMI LEGATI ALL'ISTITUZIONE DEL COMITATO PARITETICO

Una delle critiche avanzate riguardo l'istituzione di un nuovo organismo collegiale che svolga funzioni di garanzia e coordinamento delle attività di controllo e valutazione riguarda la possibilità che esso entri in una posizione conflittuale, più o meno latente, con le altre Commissioni permanenti. In effetti, se sono le singole Commissioni permanenti ad essere il motore dell'attività legislativa e dell'attività di controllo, non rischia il Comitato paritetico di sovrapporsi alle loro competenze? Si tratta di una questione assai delicata, ma è necessario affrontarla per sgomberare il campo da qualsiasi dubbio a proposito; sebbene il punto sia stato già affrontato nel capitolo precedente ci pare quindi opportuno dedicargli ancora un po' di spazio.

L'idea che sta dietro l'istituzione del Comitato paritetico non è di creare un'organismo che tolga potere e competenze in materia di controllo alle Commissioni permanenti, quanto piuttosto di avere un soggetto istituzionale autorevole che ponga le necessarie condizioni affinché le Commissioni svolgano effettivamente attività di controllo e valutazione e siano destinatarie di un flusso di informazioni, che nella situazione attuale non esiste. Con l'istituzione del Comitato paritetico non si toglie quindi potere o competenza alle Commissioni in materia di controllo, piuttosto se ne aggiunge e si rafforza.

Nel disegno proposto sono le Commissioni permanenti che discutono ed, eventualmente, approvano le clausole valutative da introdurre all'interno del testo legislativo. Il Comitato paritetico ha soltanto il ruolo di stimolare la Commissione a prendere in considerazione l'opportunità di introdurre una clausola valutativa all'interno di un progetto di legge in discussione e di suggerire, in forza di una certa *expertise* tecnica e di una legittimazione *bipartisan*, una possibile formulazione della clausola. Questo significa assegnare maggiore forza e concretezza alle attività di controllo e valutazione prefigurate all'interno della clausola; i frutti di tali attività conoscitive saranno poi raccolti dalla Commissione permanente in materia in momenti successivi all'approvazione della legge quando le informazioni richieste inizieranno a "ritornare" da parte dei soggetti attuatori.

Nello stesso modo le richieste per la realizzazione di missioni valutative provengono dalle singole Commissioni oppure da gruppi di consiglieri. Anche in questo caso il ruolo del Comitato paritetico sarebbe essenzialmente tecnico e consisterebbe nel coordinare l'afflusso delle richieste ed aiutare il processo di selezione. Senza un tale processo di selezione, e la conseguente allocazione di risorse tra le varie missioni valutative prescelte, le esigenze informative delle Commissioni, e tanto più quelle dei singoli Consiglieri, non troverebbero probabilmente nessuna occasione di essere formulate.

Le Commissioni, così come i singoli Consiglieri, vedrebbero perciò ampliate le loro competenze grazie all'introduzione di nuovi meccanismi e strumenti conoscitivi, e sarebbero garantiti del corretto funzionamento di tali meccanismi grazie all'esistenza di un Comitato paritetico.

3.3 LA PREFIGURAZIONE DI UNO STANZIAMENTO DI FONDI ALL'INTERNO DELLO STATUTO

L'ultimo argomento che intendiamo affrontare riguarda la prefigurazione di uno stanziamento di fondi all'interno dello Statuto dedicato specificamente al controllo e alla valutazione.

Produrre informazioni sull'attuazione delle leggi e l'efficacia delle politiche non è un'attività senza costo. Intervistare testimoni privilegiati e osservatori qualificati, somministrare questionari ai destinatari delle politiche, organizzare ed utilizzare archivi sui beneficiari dei servizi e dei sussidi regionali sono attività dispendiose che richiedono un adeguato impegno finanziario. La necessità di stanziare delle risorse per rispondere a tali necessità potrebbe quindi trovare menzione all'interno dello Statuto.

Si potrebbe prevedere un comma aggiuntivo nell'articolo dedicato al controllo sull'attuazione delle leggi e l'efficacia delle politiche che abbia il seguente contenuto:

Il bilancio riserva appositi fondi per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche.

Una tale prefigurazione crea un presupposto essenziale affinché vi siano le risorse finanziarie necessarie per svolgere attività di controllo e valutazione.

3.4 STRUTTURA INTERNA VS. AGENZIA ESTERNA

Il rafforzamento della funzione di controllo esercitata dal Consiglio regionale passa attraverso il potenziamento e la legittimazione di una struttura interna qualificata che abbia alcune indispensabili competenze professionali e tecniche. Attualmente le strutture delle assemblee legislative regionali sono piuttosto sguarnite sotto questo aspetto ed occorre quindi compiere un investimento *ad hoc* nella maturazione e nello sviluppo di risorse dedicate a tale funzione.

La ricerca di tali competenze non dovrebbe però spingere verso soluzioni drastiche come quella di affidare l'esercizio del controllo a qualche agenzia o *authority* esterna al Consiglio. La scelta di

“esternalizzare il controllo” rischia infatti di allontanare e rendere ancor più estranee (se non del tutto 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 irrobustire gli strumenti informativi ai quali i Consiglieri possono direttamente e facilmente ricorrere; e non delegarne l’inesco e l’esecuzione ad un ente esterno, che finirà quasi inevitabilmente per perseguire priorità ed obiettivi propri.

Ciò non significa che per la realizzazione di indagini che richiedono particolari *expertise* tecniche il Consiglio non potrà ricorrere ad istituti universitari, società di consulenza ed agenzie di ricerca esterne; è infatti assai improbabile che una struttura interna all’assemblea maturi in sé le competenze necessarie per rispondere efficacemente ad ogni richiesta informativa. Nondimeno il ruolo di una struttura interna che operi come *broker* dell’informazione, cioè che selezioni sul mercato le risorse professionali necessarie, che tenga i rapporti con i ricercatori, gli analisti e i consulenti esterni, incaricati di svolgere le attività di raccolta e di elaborazione delle informazioni, che filtri le informazioni ricevute e le renda leggibili, e quindi utilizzabili, ai Consiglieri è assolutamente essenziale.

La sfida su questo versante 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 avere come destinatari privilegiati le Commissioni e i singoli membri del Consiglio regionale. Per questo è importante che vi siano strutture interne che conoscano bene le dinamiche decisionali e i tempi dell’assemblea e che, nella fase di disegno della ricerca o dello studio valutativo, riservino un’attenzione esclusiva alle esigenze conoscitive dei Consiglieri. Strutture pronte a mettere a disposizione degli stessi Consiglieri, nei momenti topici dell’attività legislativa, le informazioni necessarie ad arricchire la discussione in commissione e in aula.