

CONSIGLIO REGIONALE DI BASILICATA
QUINTA COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Controllo – Verifica - Monitoraggio

IL PRESIDENTE

SEMINARIO

**IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE NEL PROCESSO
DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE**

L'attività di valutazione delle politiche nell'assemblea legislativa

Potenza 24 giugno 2011

Nell'ambito delle assemblee legislative regionali si è fatta sempre più ampia l'esigenza di mettere in campo strategie e strumenti nuovi volti a verificare l'efficienza e l'efficacia delle leggi e delle politiche regionali.

Si tratta di un'esigenza comune ad ogni esperienza legislativa e di governo, ma che solo dopo la riforma del Titolo Quinto della Costituzione ha preso sempre più piede nei dibattiti intorno ai consigli regionali ed al ruolo che agli stessi si intende affidare con l'approvazione dei nuovi statuti regionali.

In effetti l'idea cardine è che occorre valutare i cambiamenti prodotti dalle azioni messe in campo.

Nel volume della Banca mondiale sulla valutazione d'impatto si legge, al primo capitolo:

“I programmi e le politiche di sviluppo sono disegnate per produrre cambiamenti tangibili su fenomeni d'interesse, ad esempio, per provocare un aumento dei redditi delle persone svantaggiate, per migliorare le capacità di apprendimento di studenti in difficoltà oppure per ridurre la diffusione di certe malattie. Se questi cambiamenti sono stati davvero prodotti grazie agli interventi adottati è una domanda cruciale per un policymaker. Spesso però a questa domanda non si dedica particolare attenzione. Più comunemente i decisori pubblici si concentrano nel controllare gli input della politica ed eventualmente nel misurare i prodotti più immediati – ad esempio quanto denaro è stato speso. Dedicano poco tempo invece a verificare in che misura le politiche adottate incidano davvero sui problemi della collettività”.

Da questa idea di fondo e dalle problematiche ad essa connesse nasce il progetto CAPIRe, cui aderisce anche il Consiglio regionale della Basilicata, come risposta costruttiva ed originale di fronte alle difficoltà avvertite dagli “addetti ai lavori” nell'attività di controllo, se espletata con le forme tradizionali in seno alle assemblee legislative.

Il progetto, è noto, è stato adottato a livello nazionale dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e Province Autonome.

Al riguardo va ricordato il documento di intenti sottoscritto nel 2007 dalle assemblee legislative aderenti, conosciuto col nome di “Carta di Matera”, di cui sicuramente gli studiosi invitati a questo seminario parleranno più diffusamente.

I politici, i funzionari, gli esperti di tecniche legislative e gli studiosi di diritto costituzionale, infatti, registravano già da tempo come tale funzione fosse esercitata in maniera prevalentemente formale e rituale e come la stessa si fosse dimostrata insufficiente nel generare nuova conoscenza sull'attuazione data ai provvedimenti legislativi adottati ed alle politiche varate, nonché sulla loro capacità di rispondere ai problemi collettivi.

La prima cosa che balza in evidenza in materia è che gli Statuti regionali varati negli anni 70 dedicano poco spazio alla funzione di controllo esercitata dai Consigli regionali (per la Basilicata l'unico riferimento è l'articolo 11 dello Statuto).

Una prima considerazione da fare è che il sindacato ispettivo appare del tutto insufficiente ed inadeguato.

Infatti, riducendosi lo stesso alle sole interrogazioni, interpellanze ed inchieste consiliari appare fortemente legato alle logiche di contrapposizione tra maggioranza e opposizione, mentre è di tutta evidenza che una corretta attività di verifica, monitoraggio e controllo delle politiche deve superare tale dualismo per dare vita a processi di valutazione scevri da dialettiche di parte e deve essere

svolta con l'unico scopo di cogliere gli effetti delle stesse, verificando il raggiungimento degli obiettivi ed analizzando gli scostamenti rispetto ai risultati attesi.

Vista da questa ottica la valutazione, sia quella cosiddetta "ex ante" che quella "ex post", costituisce uno strumento formidabile proprio per la parte politica che ha messo in campo le azioni, specie laddove la stessa fornisca delle indicazioni per apportare degli eventuali ed opportuni correttivi.

Non si tratta di controllare per muovere censure, ma di chiedere conto al fine di capire quali sono le modalità di attuazione delle leggi e delle politiche in genere, al fine di apprezzarne concretamente gli effetti.

La valutazione delle politiche diventa in questo modo una occasione per rendere più civile il dibattito politico, perché si parte dai dati di fatto e ci si abitua a superare la contrapposizione ideologica, in quanto non entra nel merito delle scelte valoriali di fondo, che appartengono invece alla discrezionalità politica di chi in quel momento ha la responsabilità di governo.

Attraverso di essa però si può arrivare ad una maggiore consapevolezza della reale efficacia delle soluzioni adottate.

Si tratta evidentemente di un'attività "non partisan", svolta a sostegno della funzione di controllo assembleare che non si sostituisce alla "Politica" ma anzi la arricchisce di elementi e spunti di riflessione, perché basata su dati concreti e costruita come racconto dei fatti avvenuti.

In questa logica sono state costruite le norme di alcuni nuovi statuti, come nel caso delle regioni Piemonte (art. 71), Campania (art. 27), Abruzzo (art. 25).

Altro strumento innovativo ed indispensabile per la valutazione, introdotto ad esempio nei nuovi statuti delle regioni Emilia Romagna (art. 53), Abruzzo (art. 25), Toscana (art. 45), è la cosiddetta "clausola valutativa".

Con essa si parte dal presupposto che una semplice relazione non basta, ma occorre che nelle leggi, quantomeno quelle più significative, venga prevista, al fine di valutarne gli effetti prodotti, una "clausola" volta a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie.

Con la stessa si affida ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge il mandato di produrre, elaborare e comunicare all'Assemblea regionale informazioni su tempi, modalità d'implementazione e risultati delle politiche.

Si parte dal presupposto che le notizie relative all'attuazione delle leggi non si producono spontaneamente, ma è necessario che un soggetto autorevole imponga la rendicontazione.

Per rendere efficace l'attività di valutazione è però indispensabile non solo organizzare gli apparati destinati a fornire le informazioni man mano che si dà attuazione alle leggi, ma anche prepararsi a ricevere le informazioni stesse.

L'organo assembleare deve in effetti dotarsi di strutture e funzionari all'uopo deputati, capaci di operare sia nel campo del controllo preventivo sulla fattibilità delle leggi e sull'efficacia delle politiche pubbliche, sia nel campo del controllo sull'attuazione delle stesse.

Tutto questo, tuttavia, non è sufficiente, se non si opera un cambiamento anche a livello politico che superi la logica di contrapposizione tra maggioranza e opposizione, abbandonando l'idea di

un'attività di controllo intesa in senso tradizionale, come momento di critica dell'operato di chi sta al governo.

Non è sufficiente, però, creare un apparato amministrativo che si occupi della valutazione.

E' necessario che la stessa, a livello politico, venga effettuata oltre che dall'assemblea nella sua interezza, da un apposito organismo.

Si è a lungo dibattuto sulla come strutturare tale nuovo organismo.

In una logica bipartisan sembrerebbe opportuno optare, come suggerito da molti studiosi della materia, per un Comitato Paritetico, composto in maniera paritaria da rappresentanti di maggioranza e opposizione.

In alcune regioni, ad esempio Toscana e Calabria, nei rispettivi statuti, è risultata preferita la soluzione di un'apposita commissione preposta al controllo.

Per quanto riguarda la Regione Basilicata, premesso che, come noto a tutti, non si è ancora provveduto ad approvare il nuovo statuto, va detto che si sono sviluppate comunque significative esperienze.

Il Consiglio regionale della Basilicata è stato uno dei primi a dotarsi di una specifica struttura a supporto dell'attività di valutazione delle politiche.

Nel corso della passata legislatura sono state approvate le seguenti leggi contenenti clausole valutative:

- Legge regionale 25 febbraio 2005, n. 17 "Agriturismo e turismo rurale";
- Legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4 "Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale";
- Legge regionale 12 novembre 2007, n. 20 "Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento";
- Legge regionale 14 ottobre 2008, n. 27 "Istituzione di Centri di Educazione Alimentare e Benessere alla Salute"
- Legge regionale 16 febbraio 2009, n. 1 "Legge Regionale per lo Sviluppo e la Competitività del Sistema Produttivo Lucano.

Come si vede sono leggi che affrontano diverse materie, con rilevanti ricadute per il territorio lucano.

Le relative clausole valutative dovrebbero consentire una concreta e seria attività di valutazione in ordine alla capacità delle norme introdotte nei vari settori di incidere realmente nella società e, soprattutto, nella direzione voluta dal legislatore.

Nel 2007, inoltre, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, il Consiglio Regionale ha approvato due importanti modifiche del Regolamento Consiliare, che riguardano l'istituzione della "**Quinta Commissione**" e del "**Question Time**", con l'obiettivo di esaltare il ruolo di controllo demandato all'Assemblea, così come delineatosi all'indomani della riforma costituzionale del 2001.

In particolare con la Delibera n. 308 del 7 agosto 2007 è stato modificato l'art. 20 del Regolamento interno del Consiglio con la previsione della Quinta Commissione Permanente, denominata:

“*Controllo, Verifica e Monitoraggio*”, presieduta da un Consigliere dell’opposizione, e sono stati aggiunti gli articoli 43 bis, 43 ter, 43 quater, 43 quinquies, che disciplinano le competenze della stessa, i pareri che è chiamata ad esprimere e le relative procedure da seguire.

Con l’istituzione della Commissione “Controllo, Verifica e Monitoraggio”, il Consiglio Regionale ha voluto realizzare uno dei primi momenti in cui la maggioranza e l’opposizione trovano un’intesa sulla definizione dei relativi ruoli, rappresentati dal ***diritto-dovere di governare e dal diritto-dovere di controllare***.

Il compito principale del nuovo Organismo istituito, è infatti, quello di controllare e verificare la coerenza degli atti con il programma regionale di sviluppo e del documento di programmazione economica e finanziaria; in particolare, di verificare la coerenza della spesa con i criteri di programmazione, nell’auspicio di dirimere i dubbi legittimi dell’opinione pubblica su come viene gestita la spesa pubblica che, ad oggi, non riesce ancora ad apportare risultati in termini di sviluppo.

Considerato che l’art. 43 bis del Regolamento del Consiglio, attribuisce anche funzioni di controllo sulla gestione del demanio e patrimonio regionale la Quinta Commissione, tra i primi suoi atti, ha ritenuto di procedere con un lavoro di indagine in materia, fornendo dettagliata relazione all’Assemblea consiliare.

Infatti, tra i compiti della Commissione c’è quello di presentare relazioni annuali al Consiglio sull’attività svolta.

Dalla sua istituzione ad oggi la Commissione si è dedicata ad un’attività di valutazione molto serrata, attraverso una copiosa raccolta di informazioni che hanno messo in condizione i consiglieri di verificare le ricadute delle politiche regionali in svariati settori.

Attraverso specifiche audizioni e l’acquisizione di apposite relazioni sono stati monitorati diversi programmi, che vanno dal campo delle politiche sociali a quelle dei fondi comunitari.

Inoltre, alla Commissione sono state affidate due indagini conoscitive.

La prima relativa alle cause del disavanzo economico del centro di ricerca Metapontum Agrobios, società a capitale regionale, si è conclusa nell’aprile 2009 con una corposa relazione consegnata all’Aula.

La seconda, tuttora in corso, si occupa delle cause che hanno provocato la disastrosa alluvione del marzo di quest’anno nel Metapontino.

L’attenzione dei lavori si incentra sull’applicazione delle norme in materia, nonché sui programmi e sui piani che sono stati varati a suo tempo o che si dovrebbero approvare ed attuare sulla base della legislazione vigente.

L’esperienza della Quinta Commissione anticipa quanto dovrebbe essere previsto nel nuovo statuto della Regione e fornisce delle utili indicazioni.

Sarebbe opportuno che una Commissione di Controllo si occupi esclusivamente di valutazione, fornendo al Consiglio ogni necessaria informazione in tema di valutazione ex ante ed ex post delle politiche regionali.

Nella pratica, tuttavia, è indispensabile che i suoi lavori si concentrino essenzialmente su tale attività, evitando che sia chiamata ad esprimere pareri preventivi su atti che non attengono alla programmazione.

Il Regolamento consiliare, sotto questo aspetto, andrebbe rivisitato, soprattutto al fine di meglio delineare i confini della competenza della Commissione di Controllo rispetto a quella della Commissione Bilancio e Programmazione.

Fatte queste brevi considerazioni sull'attività di valutazione nell'esperienza delle assemblee legislative, che lungi dall'essere esaustive costituiscono un semplice contributo al dibattito in atto, occorre fare una riflessione conclusiva.

La valutazione costituisce una sfida che coinvolge in pieno il ruolo dei consigli regionali.

Il rischio più grande, però, è quello della "disattenzione".

Non basta, infatti, introdurre una norma nello Statuto o nel Regolamento, istituire un Comitato Paritetico o una Commissione, costituendo nuovi uffici.

Occorre creare tra le persone, tra i politici e i funzionari, una mentalità nuova per far sì che la valutazione diventi, in parte, il modo di essere e di agire nelle assemblee.

In altri termini è necessario che le operazioni di ingegneria istituzionale vengano incarnate e fatte proprie dagli uomini che vivono le istituzioni, per vincere le inevitabili resistenze ed esercitare a pieno una delle funzioni basilari per il sistema democratico.

Grazie per l'attenzione.

Cons. Avv. Michele Napoli