

## COME I NUOVI STATUTI REGIONALI PARLANO DI CONTROLLO (E VALUTAZIONE)

Nella primavera del 2004 sono numerose le Regioni ormai prossime al varo dei nuovi Statuti. Presso alcuni Consigli regionali il testo statutario ha già ottenuto l'approvazione da parte dell'Aula in prima o addirittura in seconda lettura. In altri Consigli il testo è vicino ad essere licenziato dalla Commissione speciale per lo Statuto. In altri ancora, la bozza della nuova "carta costituzionale" della Regione è già passata alla fase di consultazione con i rappresentanti di enti ed associazioni locali.

Vi è quindi materiale sufficiente per iniziare a riflettere su un tema caro a progetto CAPIRe, ovvero se, e come, i nuovi Statuti regionali abbiano prefigurato meccanismi e strumenti innovativi **per dare maggiore forza e concretezza alla funzione di controllo dei Consigli regionali**. A questo fine abbiamo esaminato le proposte statutarie elaborate in seno alle Commissioni Statuto di alcune regioni italiane.

**CAPIRe** (*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*) è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte. Il Comitato d'indirizzo di CAPIRe è attualmente formato da:

Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna);  
Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia);  
Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte);  
Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).

### QUALE CONTROLLO?

Come abbiamo già sottolineato in note precedenti, il termine controllo può assumere vari significati. Progetto CAPIRe ha concentrato la sua attenzione su una forma particolare di controllo, tradizionalmente

poco utilizzata all'interno delle assemblee legislative: il "controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche".

Questa formulazione mette in evidenza la duplice natura dell'attività informativa destinata ai membri del Consiglio regionale. Da un lato si **"controlla" l'attuazione delle leggi**, cioè si verifica l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle norme e si cerca di comprendere quali ne sono state le concrete modalità d'attuazione, se vi sono stati deficit nella loro implementazione e quali sono i motivi di eventuali ritardi o inadempienze.

Dall'altro si **"valutano" gli effetti delle politiche**. Si cerca cioè di verificare se specifiche ricette di *policy*, contenute nelle leggi, e quindi approvate in passato dalla stessa assemblea regionale, si sono rivelate efficaci nell'affrontare determinati problemi collettivi. Lo scopo è comprendere se, e in che misura, tali politiche hanno prodotto cambiamenti desiderati su un particolare fenomeno (disoccupazione, inquinamento, criminalità,...).

In ogni caso queste attività non hanno natura ispettiva o sanzionatoria. La motivazione di fondo è restituire ai Consiglieri informazioni su quanto è realmente accaduto in seguito all'approvazione di un provvedimento legislativo o alla determinazione di un atto d'indirizzo. L'idea è che aumentando la conoscenza e la consapevolezza sull'attuazione e sugli effetti delle politiche regionali si possa migliorare il processo decisionale interno all'assemblea legislativa.

Nella nostra lettura dei nuovi Statuti regionali abbiamo perciò limitato il campo d'indagine agli

articoli che rimandano più o meno direttamente a questa particolare forma di “controllo e valutazione”.

## NUOVI “COMPITI” DI CONTROLLO PER I CONSIGLI REGIONALI

Alcune delle proposte statutarie esaminate fanno esplicito riferimento alla funzione di controllo così come delineata nei paragrafi precedenti. A questo proposito un buon esempio è l'art. 70 della proposta di nuovo Statuto del Piemonte: *“Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predisponde gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche, al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti”*.

Esattamente nella stessa direzione sembra andare anche l'art.58 della proposta di nuovo Statuto dell'Umbria: *“Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi. Il Consiglio regionale, ai fini della funzione di valutazione e di controllo, accede a tutte le informazioni in possesso della Giunta e di altri soggetti che abbiano il compito di attuare politiche e programmi regionali”*.

Si tratta, come è ovvio, di affermazioni di principio, che però introducono alcune importanti innovazioni. Nelle formulazioni più tradizionali il controllo viene infatti concepito quasi esclusivamente come attività di verifica dell'operato della Giunta. Legati a questo tipo di controllo troviamo i classici strumenti del sindacato ispettivo: in particolare interrogazioni, interpellanze e commissioni d'inchiesta. Questa impostazione appare però assai riduttiva, in quanto tende a sminuire le finalità conoscitive della funzione di controllo e a privilegiarne gli aspetti più inquisitori. Se letto soltanto sotto questa prospettiva l'esercizio del controllo è essenzialmente un modo per svolgere una qualche pressione “politica” nei confronti della Giunta. 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 censura l'attività dell'Esecutivo.

La formula innovativa adottata in alcuni dei nuovi Statuti regionali apre invece all'attività di controllo orizzonti conoscitivi ben più ampi. In questo caso il compito dell'assemblea non si esaurisce nel sorvegliare in modo puntuale i singoli atti dell'Esecutivo (compito che naturalmente rimane), ma consiste

anche nell'interrogarsi su quale concreta attuazione sia stata data alle leggi approvate e quali conseguenze esse abbiano prodotto nella realtà. Ciò ha forti implicazioni dal punto di vista organizzativo ed istituzionale. A fronte dell'assunzione di questi nuovi compiti il Consiglio deve dapprima dotarsi di strumenti informativi nuovi, in qualche misura svincolati dal gioco delle parti tra maggioranza ed opposizione, e deve poi costruire modi originali per interagire e confrontarsi con gli altri attori delle politiche regionali.

*Un riferimento esplicito alla “valutazione degli effetti delle politiche regionali”, quale funzione esercitata dal Consiglio regionale, compare in almeno cinque proposte statutarie (Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Umbria).*

Da sottolineare, a questo proposito, come alcune proposte statutarie leghino alla funzione di controllo anche il compito di diffondere i risultati delle attività informative. Si legge all'art. 24 , comma 4, del nuovo Statuto della Campania: *“Il Consiglio...esercita il controllo sulle attività della Giunta e valuta gli effetti delle politiche regionali; cura la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione”*.

## LE “CLAUSOLE VALUTATIVE”

Ma i nuovi Statuti regionali non si fermano alle affermazioni di principio. Alcune proposte statutarie prevedono uno specifico meccanismo d'innescio dell'attività di controllo e valutazione: le **“clausole valutative”**. A titolo d'esempio possiamo citare l'art. 38 della proposta di nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna che afferma: *“Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge, dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori”*.

Anche la proposta della Toscana introduce all'art. 49 il concetto di clausola valutativa. Dopo aver attribuito alle singole Commissioni consiliari il compito di *“promuovere la valutazione degli effetti delle leggi regionali su coloro che ne sono destinatari”*, tale articolo prevede che una particolare legge sulla normazione disciplini *“l'inserimento nelle leggi regionali, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie”*.

Attraverso la clausola valutativa viene quindi assegnato un chiaro mandato, ai soggetti incaricati

dell'attuazione della legge, di produrre, elaborare e infine comunicare all'assemblea regionale le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione, e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per la collettività.

Attribuire dignità statutaria a questo strumento significa stabilire il principio generale che già nella fase di progettazione di una nuova legge il Consiglio dovrebbe porsi il problema di specificare i contenuti di una successiva attività di controllo e valutazione. Da questo punto di vista la clausola dovrebbe essere espressione di una concorde volontà del Consiglio. Essa dovrebbe rappresentare un patrimonio difeso e condiviso sia da quella parte politica che è più favorevole all'approvazione della legge, sia da quella parte che si dichiara contraria. Promotori e detrattori di una certa legge dovrebbero infatti trovarsi d'accordo almeno su un punto: l'utilità che a posteriori vi siano momenti di verifica e di riflessione sui risultati che quella legge ha concretamente raggiunto.

#### **IL COMITATO PARITETICO PER LA VALUTAZIONE ED IL CONTROLLO**

La logica *non partisan*, che dovrebbe caratterizzare l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, è presente nella proposta di nuovo Statuto dell'Umbria. Nel testo è stata infatti adottata una soluzione del tutto originale che non si ritrova, per il momento, in nessuna delle altre proposte: **l'istituzione del Comitato paritetico per la valutazione ed il controllo**. All'art.58, commi 3 e 4, si legge: *"Il Consiglio regionale istituisce un Comitato per la valutazione ed il controllo, composto da un numero pari di Consiglieri della maggioranza e della minoranza, secondo quanto previsto dal Regolamento interno, che ne disciplina il funzionamento. Spetta in particolare al Comitato esprimere pareri obbligatori alle Commissioni permanenti sull'opportunità di inserire una clausola valutativa in un testo di legge e proporre la formulazione, verificare il rispetto delle clausole ed operare le valutazioni, garantendo la diffusione dei risultati."*

La novità più rilevante di questa proposta consiste dunque nel dar vita ad un Comitato nel quale siano rappresentati in modo paritario maggioranza e opposizione. Si tratta di un *unicum* nel suo genere. Occorre sottolineare come in realtà il Comitato paritetico non abbia il compito di esprimere giudizi in merito all'attuazione delle leggi o agli effetti delle

politiche. Tale compito appartiene piuttosto alle Commissioni permanenti come chiarisce l'art.50 della stessa proposta *"Nell'ambito delle materie di rispettiva competenza le Commissioni, secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno del Consiglio regionale, esercitano funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi regionali e sulla azione dell'amministrazione regionale, ne verificano i risultati e ne riferiscono al Consiglio."*

Il Comitato paritetico ha semplicemente il compito di aiutare le Commissioni ad esercitare al meglio i diritti e i doveri connessi a tale funzione e a garantire il regolare funzionamento degli strumenti a questo dedicati. Esso ha quindi una funzione essenzialmente tecnica che nella proposta dell'Umbria si risolve soprattutto nell'espressione di pareri obbligatori riguardo l'opportunità di inserire clausole valutative all'interno dei progetti di legge in esame alle commissioni e nella verifica del rispetto sostanziale delle clausole già vigenti.

#### **UN ORGANO TECNICO PER LA VALUTAZIONE**

Altra novità importante della proposta umbra è l'individuazione in Statuto di una struttura che sia di supporto al lavoro del Comitato: *"Presso il Consiglio regionale è istituita una struttura tecnica con il compito di esprimere pareri obbligatori sulla qualità dei progetti normativi, nonché sul monitoraggio dei risultati, a supporto delle attività del Comitato per la valutazione ed il controllo"*.

L'idea di avere **una struttura tecnica**, interna all'assemblea e dedicata a svolgere compiti riconducibili alla funzione di controllo e valutazione, è però comune anche ad altre proposte statutarie. Ad esempio la proposta di revisione dello Statuto della Sicilia, all'art.4, prevede che il Regolamento dell'Assemblea disciplini *"la costituzione di un organo tecnico per la valutazione di impatto delle leggi e dei programmi sulle politiche pubbliche, per la valutazione della loro fattibilità amministrativa, per la verifica della copertura finanziaria, per l'accertamento del rispetto del diritto comunitario. Questo organo deve essere costituito garantendo la competenza tecnica e l'assoluta imparzialità"*.

In questo caso si tratta di una struttura multifunzione, solo in parte dedicata ad attività di controllo e valutazione nel senso illustrato in precedenza.

Sicuramente l'espressione *"valutazione d'impatto delle leggi e dei programmi"*, abbinata al concetto di politiche pubbliche, è un elemento di novità rispetto al passato e ricorda da vicino la *"valutazione degli effetti delle*

politiche” già presente nelle proposte di altre regioni. La proposta siciliana però non specifica chiaramente quali sono i contenuti di tale attività di valutazione e non dice se a questo organo tecnico spetta anche il compito di esprimere pareri sull’inserimento di clausole valutative all’interno dei testi di legge.

### COMMISSIONI DI VIGILANZA

In altre regioni viene ipotizzata la costituzione di un organo politico collegiale, interno al Consiglio regionale, che svolga funzioni definite di “vigilanza”.

E’ il caso ad esempio della proposta di nuovo statuto della Liguria che all’art. 27 prevede l’istituzione di una *“Commissione permanente di vigilanza di cui fanno parte Consiglieri rappresentanti di tutte le forze politiche, in rapporto alla loro consistenza numerica, presieduta da un Consigliere designato dall’opposizione, alla quale è attribuito l’esercizio autonomo della funzione di vigilanza sulla realizzazione del programma e sull’attività dell’esecutivo. La Commissione effettua anche la valutazione sull’attuazione e l’efficacia degli atti normativi e di alta amministrazione”*.

Dello stesso tenore è l’art. 23 della proposta statutaria dell’Abruzzo: *“Il Consiglio istituisce una commissione permanente, organizzata e disciplinata dal Regolamento, presieduta da un consigliere nominato dall’opposizione, alla quale è attribuito l’esercizio autonomo della funzione di vigilanza sulla realizzazione del programma e sull’attività dell’esecutivo. La Commissione effettua anche la valutazione sull’attuazione degli atti normativi e di alta programmazione”*.

Sono da evidenziare due differenze importanti rispetto al Comitato per la valutazione ed il controllo ipotizzato nella proposta dell’Umbria. In primo luogo la diversità nella composizione dei due organi; mentre il Comitato presenta una composizione paritaria tra membri della maggioranza e dell’opposizione, nella Commissione di vigilanza le forze politiche vengono rappresentate sulla base della loro consistenza numerica in Consiglio. L’unica concessione fatta ad una impostazione *bipartisan* consiste nel riconoscere la presidenza all’opposizione.

In secondo luogo, sembra esservi una grossa differenza nei compiti assegnati ai due organi. Nella proposta dell’Umbria sono le singole Commissioni permanenti ad esercitare una funzione di controllo e al Comitato spetta il compito di garantire e stimolare il corretto ed effettivo funzionamento degli strumenti informativi esistenti. Nelle altre proposte sembra

essere invece la Commissione di vigilanza ad esercitare direttamente una funzione di controllo sulla realizzazione del programma e di *“valutazione sull’attuazione e l’efficacia degli atti normativi”*.

Una considerazione a parte merita invece la Commissione di vigilanza prevista all’art.21 della proposta di nuovo Statuto della Toscana. Tale Commissione ha come compito preminente la *“vigilanza sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale”*. Essa quindi non esercita un controllo di merito sull’attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche, ma sembra limitarsi a verificare la rispondenza degli atti deliberati dall’Esecutivo alle indicazioni programmatiche impartite dal Consiglio. In questo caso l’esercizio della funzione di controllo e valutazione rimane in capo alle Commissioni permanenti come si evince dalla lettura dell’art. 20: *“Le commissioni hanno [per le materie di loro competenza] funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull’attuazione delle leggi e degli atti consiliari di indirizzo..”*.

### LE RISORSE PER LA VALUTAZIONE

La proposta della Toscana contiene un ulteriore elemento di novità che merita di essere sottolineato: la previsione che una parte del bilancio del Consiglio sia riservata allo svolgimento di attività di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. Si legge al comma 4 dell’art.49: *“Il bilancio del Consiglio garantisce, ai fini dello svolgimento delle funzioni (di controllo e valutazione), la disponibilità di adeguate risorse”*. In effetti, una tale prefigurazione crea i presupposti necessari affinché vi siano le risorse finanziarie utili a svolgere attività di controllo e valutazione.

Per concludere, possiamo affermare che sono molti gli Statuti *in fieri* che tentano di interpretare la funzione di controllo dei Consigli regionali in modo più incisivo rispetto al passato. Se alle enunciazioni di principio e alle previsioni di nuovi strumenti statuari seguirà davvero un cambiamento culturale e un diverso modo di operare delle assemblee legislative, è ancora troppo presto per dirlo.

Per ulteriori informazioni: [www.capire.org](http://www.capire.org)