

Consiglio Regionale del Lazio



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

Proposta di legge

n.215 del 4 novembre 2014

di iniziativa del Consigliere Gian Paolo Manzella

Oggetto:

Norme in materia di monitoraggio e valutazione dell'attività legislativa. Modifiche alla legge statutaria 11 novembre 2004, n.1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio) e successive modifiche. Disposizione transitoria.



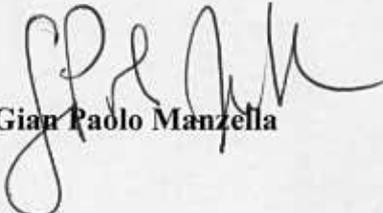
CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE

concernente

Norme in materia di monitoraggio e valutazione dell'attività legislativa.
Modifiche alla legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio) e
successive modifiche. Disposizione transitoria.

di iniziativa del Consigliere


Gian Paolo Manzella



PROPOSTA DI LEGGE
Dichiaro formalmente ricevibile
Assegnata all'2^a Commissione
10 - CAL
Roma 4-11-2014
D'ordine del Presidente
Il Direttore del Servizio
Giuridico, Istituzionale
(Avv. Costantino Vespasiano)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Perché una proposta sul monitoraggio e la valutazione dell'attività legislativa.

La valutazione delle politiche pubbliche ha conosciuto in questi ultimi anni un indubbio aumento della propria importanza. Sorta nella tradizione giuridica anglosassone essa è ormai prevista da ordinamenti di stampo diverso. Organismi internazionali quali l'OCSE e la Banca Mondiale le dedicano ampio spazio nel quadro delle loro attività. La stessa Commissione Europea – nell'ambito dei fondi strutturali – impone a tutti i Paesi membri l'obbligo di valutare l'impatto delle iniziative condotte. A poco a poco, insomma, la cultura e la pratica della valutazione stanno diventando un tratto caratterizzante della generalità degli ordinamenti nazionali europei.

Nell'ambito di questa tendenza si è fatta largo l'idea che gli organi legislativi debbano giocare un ruolo di primo piano nel processo di 'istituzionalizzazione' della valutazione¹. E questo è avvenuto anche nei paesi di cultura diversa da quella anglosassone in alcuni dei quali – è il caso francese – si è assistito ad un aumento del ruolo delle assemblee elettive nel promuovere e realizzare attività di valutazione².

Obiettivi dell'attività e suoi metodi

Quali sono gli obiettivi attribuiti a questa attività? Se ne possono individuare due con una certa nettezza:

- a) verificare la concreta attuazione degli interventi promossi dalle leggi;
- b) valutare gli effetti di tali interventi sui problemi che ne hanno motivato l'adozione.

Sotto il profilo pratico, invece, l'esercizio della funzione di valutazione da parte di un organo legislativo si concretizza nell'impiego di specifici strumenti.

Il primo strumento da menzionare sono le c.d. *clausole valutative*. Si tratta di disposizioni introdotte nelle singole normative, che attribuiscono ai soggetti incaricati della loro attuazione il compito di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni utili alla valutazione.

In aggiunta all'introduzione di clausole valutative, l'attività svolta dall'organo legislativo solitamente prevede:

¹ Negli Stati Uniti ad esempio il Congresso può contare sull'assistenza di almeno tre strutture impegnate nell'analisi e nella valutazione dei programmi federali: il Congressional Budget Office (CBO), il Congressional Research Service (CRS) e soprattutto il Government Accountability Office (GAO). Allo stesso modo le assemblee dei singoli Stati americani hanno a disposizione strutture interne dedicate a questo tipo di attività. Un'esperienza di lavoro conosciuta con il nome di Legislative Program Evaluation.

² Basti pensare all'articolo 24 della nuova Costituzione francese, in seguito alla modifica del luglio del 2008, che recita: "Il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche". Con l'approvazione di tale articolo si riconosce alla funzione di valutazione delle politiche una dignità pari a quelle più tradizionali volte alla produzione legislativa e al controllo sull'operato dell'Esecutivo. In seguito a questa modifica costituzionale, è stato istituito un organismo parlamentare denominato *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*.



- i) la conduzione di *missioni valutative*, iniziative assunte in seguito alla richiesta di una Commissione (o di una quota dei suoi componenti), che hanno l'obiettivo di analizzare l'effettiva attuazione delle leggi e valutare le politiche. Esse si svolgono con modalità che garantiscano imparzialità e terzietà dell'analisi. Solitamente il loro svolgimento è seguito da un componente di maggioranza e da un componente di opposizione;
- ii) la pubblicazione di *note informative* basate su rapporti di monitoraggio e valutazione, che sintetizzano i risultati di indagini e analisi finalizzate a verificare se e come una legge sia stata attuata, quali effetti abbia prodotto sulla cittadinanza, quale sia stato il contributo offerto dalla legge alla semplificazione normativa e burocratica;
- iii) la *verifica del rispetto degli obblighi informativi*, nei confronti dell'Assemblea legislativa e delle Commissioni, previsti dalle clausole valutative e da altre norme di rendicontazione contenute nella legislazione e l'esame delle relazioni inviate in adempimento di tali obblighi;
- iv) la *divulgazione degli esiti delle attività di controllo e valutazione*, sia all'interno, che all'esterno delle istituzioni, e l'organizzazione di momenti di discussione e confronto pubblico sull'efficacia delle politiche adottate, un modo concreto per stimolare la partecipazione dei cittadini alle scelte collettive.

Le esperienze rilevanti a livello nazionale.

Queste indicazioni desumibili dalla pratica internazionale hanno conosciuto, da ultimo, un deciso rafforzamento nel nostro Paese. In un'ottica di valorizzazione della propria attività di controllo e di valutazione le Assemblee legislative regionali stanno, infatti, sperimentando nuovi istituti in quest'ambito. Lo testimoniano, oramai, diversi Statuti nei quali: a) si rinviengono disposizioni generali sulla valutazione delle politiche; b) sono contenuti espliciti riferimenti alle clausole valutative. Oltre a questo - e a testimonianza di una specifica attenzione al tema - l'esperienza condotta nelle singole regioni è stata accompagnata dal Progetto *CAPiRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)*, promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome con l'obiettivo di migliorare la cultura della valutazione all'interno dei Consigli Regionali³.

Per quel che concerne gli strumenti normativi, in tutte le Regioni la disciplina di dettaglio è contenuta nel Regolamento consiliare, che individua i soggetti coinvolti nel processo di verifica normativa e valutazione delle politiche adottate ed i procedimenti previsti per il loro inserimento (oltre che i soggetti responsabili e le procedure previste per la loro verifica periodica)⁴.

³ E' un'iniziativa avviata nel 2002 per impulso di quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) su proposta dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino. Alle attività di CAPiRe partecipano rappresentanti politici e tecnici designati dai Consigli che aderiscono al progetto. Alla base del progetto vi è la volontà di superare una funzione di controllo formale e sostituirla, invece, con una maggiore attenzione all'effettiva attuazione dei provvedimenti legislativi adottati.

⁴ Parziali eccezioni a questo modello di disciplina si hanno nella Regione Friuli Venezia Giulia dove, a causa delle disposizioni dello Statuto speciale, è stata adottata un'apposita legge statutaria che insieme al regolamento interno disciplina la previsione di clausole valutative e nella Regione Toscana, dove le previsioni statutarie sono integrate - previo apposito rinvio - dalla legge regionale sulla qualità della normazione.

In ordine, invece, all'assetto istituzionale possono individuarsi due principali modelli di riferimento, che differiscono per l'esistenza o meno di un organismo consiliare deputato a presidiare lo svolgimento dell'attività di controllo e valutazione.

- *Un primo modello* prevede la costituzione di un nuovo attore politico, un organismo collegiale composto da consiglieri regionali, che opera per consentire il pieno esercizio da parte dell'Assemblea, delle Commissioni permanenti e dei singoli Consiglieri della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. Nell'esperienza di molte Regioni tale organismo prende la forma di un Comitato composto in misura paritaria da consiglieri regionali di maggioranza e di opposizione⁵. Tale organismo gode dell'assistenza di una struttura tecnica interna dedicata.
- *Un secondo modello* non prevede che vi sia un preciso interlocutore politico di riferimento. L'idea è che l'attività di valutazione possa essere esercitata dai diversi organismi già presenti in seno all'organo legislativo, *in primis* le Commissioni, che possono ricorrere ai servizi di una struttura tecnica interna per approfondire temi di interesse⁶.

Di fronte a queste ipotesi va rilevato come la scelta organizzativa adottata dalla Regione Lazio si collochi al di fuori di questi due modelli e come essa rappresenti un *unicum* rispetto a quanto sopra indicato. A seguito della modifica apportata al Regolamento regionale n. 17 del 2005 è stato, infatti, introdotto il "Comitato per la Legislazione", organo incardinato in seno alla Giunta regionale, cui sono state attribuite funzioni inerenti, tra l'altro, alla valutazione degli effetti della legislazione⁷.

Il testo normativo proposto

Per quanto sopra esposto, può inferirsi la necessità di istituire nell'ordinamento regionale un organismo di controllo e valutazione della legislazione. Sono diversi, infatti, gli aspetti che debbono muovere il legislatore in questo senso:

- una crescente attenzione al tema della valutazione in generale ed a quella sulla legislazione in particolare;
- l'individuazione di organismi di controllo e valutazione *bipartisan* all'interno di diversi consigli regionali italiani e un programma di collaborazione specificamente dedicato al tema promosso dall'Assemblea dei Presidenti dei Consigli Regionali;
- lo svilupparsi di una rete di raccordi nell'attività condotta su questo punto dagli organismi consiliari delle diverse Regioni.

Tanto più urgente appare, poi, l'azione nella nostra Regione in quanto il modello attuale prevede una serie di elementi di distonia rispetto a quello che si va affermando negli ordinamenti regionali più attenti al tema. Né, d'altra parte, deve poi sfuggire la rilevanza che la tematica ha sul piano più

⁵ Un comitato dedicato alle attività di valutazione è presente nelle seguenti Regioni: Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo e Umbria. Inoltre si segnalano anche le esperienze condotte in Emilia-Romagna e in Veneto, nelle quali la promozione delle attività di valutazione è affidata ad una particolare commissione. Infine, nel settembre di quest'anno si è insediato presso il Consiglio provinciale di Trento un Tavolo di coordinamento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche.

⁶ Questa soluzione è stata adottata tra le altre in Toscana, Campania e Molise.

⁷ Si veda Regolamento regionale del 23 maggio 2013, n. 7.

propriamente politico anche in considerazione dell'attenzione alla questione della efficacia dell'azione legislativa che si registra da parte dell'opinione pubblica.

E' per l'insieme di queste ragioni che si ritiene opportuna l'istituzione di un Comitato consiliare ad hoc.

In tale direzione le proposte di modifica che si presentano:

- 1) inseriscono, sia in ambito statutario che regolamentare, la previsione di un Comitato paritetico di controllo e valutazione delle politiche regionali sulla base del primo modello sopra rappresentato;
- 2) disciplinano le modalità di composizione, funzionamento e attribuzioni del Comitato, nonché le relazioni con altri organi regionali;
- 3) introducono disposizioni relativamente alle attività di (i) controllo sull'attuazione delle leggi e (ii) valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali;
- 4) individuano la tipologia e disciplinano le modalità tecnico-normative di utilizzo degli strumenti specifici individuati e sopra citati.

L'articolo 1 della proposta di modifica statutaria aggiunge, alle funzioni spettanti al Consiglio, l'esercizio della funzione di controllo delle leggi e valutazione degli effetti della legislazione regionale.

L'articolo 2 modifica lo Statuto istituendo, dopo la Sezione IV del Capo I del Titolo IV, una sezione dedicata al controllo e alla valutazione delle leggi. In tale sezione è stabilito che la nuova funzione sia esercitata dal Consiglio e si specificano gli strumenti nei quali si sostanzia, ossia le clausole valutative e le missioni valutative. Si prevede, poi, l'istituzione di un Comitato di controllo e valutazione definendone le caratteristiche. In particolare il Comitato è composto in modo paritetico da gruppi di maggioranza e opposizione e i suoi componenti si alternano alla presidenza. Per quel che concerne le funzioni esse si concentrano nella proposta di inserimento di clausole valutative nelle leggi e nello svolgimento di missioni valutative. Viene inoltre stabilito che sarà il regolamento dei lavori del Consiglio a disciplinare composizione, modalità di nomina dei componenti, funzionamento, finalità e le funzioni del Comitato.

Articolo 3 e 4 riguardano rispettivamente disposizioni transitorie e l'entrata in vigore della presente proposta di modifica statutaria.



Art. 1

(Modifica all'articolo 23 dello Statuto)

1. Dopo la lettera q) del comma 2 dell'articolo 23 (Funzioni del Consiglio) della legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio) è aggiunta la seguente:

“q bis) esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali nonché curare la divulgazione degli esiti delle attività di controllo e valutazione.”



Art. 2

(Inserimento di una sezione relativa alla funzione di controllo e valutazione)

1. Dopo la Sezione IV del Capo I del Titolo IV della legge statutaria 1/2004 è aggiunta la seguente:

Sezione IV bis

(La funzione di controllo e valutazione)

Art. 39 bis

(Esercizio della funzione)

1. La funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche è esercitata dal Consiglio regionale ed è finalizzata a generare conoscenza condivisa sul funzionamento e l'efficacia degli interventi regionali.
2. Clausole valutative inserite nelle leggi di particolare rilevanza dettano i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori sono tenuti a produrre le informazioni necessarie all'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche da parte del Consiglio.
3. Indipendentemente dalle clausole valutative, il Consiglio può deliberare lo svolgimento di missioni valutative finalizzate ad analizzare l'attuazione di una legge regionale o la valutazione degli effetti di una politica regionale.

Art. 39 ter

(Comitato paritetico di controllo e valutazione)

1. Per lo svolgimento della funzione di cui all'articolo 39 bis è istituito presso il Consiglio regionale il Comitato paritetico di controllo e valutazione nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e di opposizione sono rappresentati in modo paritetico ed i componenti si alternano alla presidenza.
2. Il Comitato propone l'inserimento di clausole valutative nelle leggi, l'effettuazione di missioni valutative nonché l'organizzazione di iniziative di divulgazione e confronto pubblico per favorire la partecipazione dei cittadini alla discussione sugli esiti delle attività di controllo e valutazione.
3. Il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina la composizione e le modalità di nomina dei componenti nonché il funzionamento, le finalità e le funzioni del Comitato.”



Art. 3
(Disposizione transitoria)

1. Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono apportate al regolamento dei lavori del Consiglio le modifiche necessarie ai fini dell'adeguamento alle disposizioni della presente legge.



Art. 4
(Entrata in vigore)

1. Ai sensi dell'articolo 77 dello Statuto, la presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'R' or similar character.