

Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali di Gianliborio Mazzola

Sommario: 1. La forma di governo negli Statuti regionali. - 2. Strumenti di carattere generale di controllo da parte dei Consigli regionali. - 2.1. Presentazione del programma di Governo. - 2.2. Verifica del programma. - 2.3. La funzione di controllo nell'attività dei Consigli regionali. - 2.4. La funzione di controllo negli Statuti e nei Regolamenti. - 2.5. Attività ispettiva. - 2.6. La funzione di controllo delle Commissioni consiliari. - 2.7. Pareri delle Commissioni consiliari. - 3. Le nuove prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali. - 4. Nuova definizione del controllo parlamentare. - 5. Il controllo preventivo sulla fattibilità delle leggi e sull'efficacia delle politiche pubbliche. - 6. Controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali. - 7. Utilizzazione dei rapporti di valutazione.

1. La forma di governo negli Statuti regionali

Molte Regioni hanno adottato nuovi Statuti recependo la forma di Governo transitoria «a premierato elettivo» indicata dalla Costituzione. Pertanto si può affermare che tale forma di Governo è diventata permanente. Nel frattempo, la Corte Costituzionale è intervenuta sull'argomento con diverse sentenze. In particolare si ricordano la n. 304/2002 concernente una legge della Regione Marche e la n. 2/2004 riguardante una legge della Regione Calabria. La Corte (soprattutto con la sentenza 2/2004) ha stabilito che il Presidente della Regione eletto direttamente dai cittadini (anche se il Consiglio lo nomina successivamente prendendo atto della volontà del corpo elettorale) non può essere sostituito da un Presidente non eletto senza ricorrere allo scioglimento automatico del Consiglio (nel caso della legge della Regione Calabria si trattava di un ipotetico Vice-Presidente che avrebbe dovuto sostituire il Presidente). Pertanto secondo la Corte Costituzionale, ai sensi del dettato Costituzionale, l'elezione diretta indicata dalla Costituzione può essere sostituita da altri strumenti (es. elezione parlamentare del Presidente) ma, qualora si adotti l'elezione diretta, quest'ultima può riguardare soltanto il Presidente della Regione e non anche altre figure (es. nella Regione Calabria si ipotizzava l'elezione diretta congiuntamente del Presidente e del Vice-Presidente). Per la Corte Costituzionale, il legislatore regionale è obbligato ad adottare o la forma di Governo prevista dalla Costituzione ai sensi dei nuovi articoli 122 e 126 (elezione diretta del Presidente della Regione; mozione di fiducia o di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, ecc), oppure, il modello parlamentare vigente a livello nazionale.

La Corte sembra avere prescelto un sistema rigido di forma di Governo regionale che, a suo giudizio, va recepito in blocco. Si sarebbe potuto propendere per soluzioni alternative (sia da parte della Corte Costituzionale che dai legislatori regionali) o comunque intermedie come ad esempio una semplice «indicazione» del Presidente della Regione da parte del corpo elettorale con successiva decisione del Consiglio che approvava o rifiutava l'indicazione avanzata dall'elettorato.

2. Strumenti di carattere generale di controllo da parte dei Consigli regionali

2.1. Presentazione del programma di Governo

Il Presidente della Regione presenta il programma di Governo alla prima seduta utile del Consiglio¹. Alcuni Statuti prevedono semplicemente una discussione sul programma del Governo, mentre secondo altri Statuti, il Consiglio approva il programma presentato dal Presidente della Regione. Che valore si può dare ad una tale disposizione, quando il Presidente della Regione è eletto direttamente dal popolo e quindi il suo programma è stato votato dagli elettori?

La Corte Costituzionale ha espresso la convinzione che la mancata approvazione del programma può avere solo un valore politico, senza determinare alcun effetto giuridicamente rilevante data la forma di Governo a elezione diretta (sentenze n. 372/2004 e n. 379/2004). La Corte Costituzionale ha precisato tale interpretazione con una sentenza relativa allo Statuto abruzzese (n.12/2006). Secondo l'indirizzo della suddetta Corte, la mancata approvazione del programma non può essere configurata come voto di sfiducia essendo il Presidente della Regione ed il Consiglio regionale eletti direttamente dal popolo ed avendo quindi entrambi il mandato a governare. Il voto del Consiglio può servire soltanto a puntualizzare il programma sottoposto agli elettori; qualora il Consiglio non lo condividesse, potrebbe soltanto provocare una nuova consultazione elettorale mediante la mozione di sfiducia con tutte le prevedibili conseguenze. La giurisprudenza della Corte ha sostanzialmente ribadito che nella forma di Governo regionale coesistono 2 modelli: il Presidente eletto direttamente dal popolo ed il Consiglio che segue l'indirizzo del parlamentarismo classico.

2.2. Verifica del programma

L'approvazione iniziale del programma da parte del Consiglio presenta un valore simbolico; tuttavia il Consiglio medesimo ha il compito di controllare che il programma sia attuato o sia modificato qualora si dimostri inattuale. In tal senso molti Statuti prevedono che il Presidente della Regione relazioni annualmente al Consiglio sull'attuazione del programma. Questa verifica può incidere sull'indirizzo politico².

Lo Statuto dell'Umbria addirittura stabilisce che il Consiglio, in sede di verifica, possa prospettare gli indirizzi che il Governo debba seguire anche indicando le priorità fra i diversi punti del programma (Statuto Umbria: articolo 43 comma 2). Gli Statuti dell'Emilia Romagna (articolo 28 comma 2) e della Calabria (articolo 16 comma 2) attribuiscono al Consiglio il compito di verificare l'attuazione dell'indirizzo politico e di approvare le modifiche anche se non è fissato il soggetto abilitato a proporle (Giunta o Consiglio medesimo). Lo Statuto della Liguria (art. 40) prevede procedure abbreviate per l'esame dei disegni di legge attuativi del programma di Governo prevedendo corsie privilegiate.

¹ Es: Calabria: art. 33 St; Emilia Romagna: art. 28 comma 2; Liguria: art. 39 St; Piemonte: art. 50 St; Marche: art. 7 comma 2.

² Es: Statuto Lazio: articolo 23 comma 1; Statuto Piemonte: articolo 26 comma 2; Statuto Puglia: articolo 22 comma 1; Statuto Toscana: articolo 11 comma 2.

2.3. La funzione di controllo nell'attività dei Consigli regionali

La funzione di controllo dovrebbe rappresentare la principale occupazione dei Consigli e delle Assemblee Regionali.

Il Consiglio per esercitare la funzione di controllo ha in primo luogo bisogno di dati oggettivi su cui poter fare valutazioni a-politiche (attività istruttoria).

La funzione di controllo nella più aggiornata dottrina riguarda tutto il Consiglio sia la maggioranza che l'opposizione; non è di esclusiva competenza dell'opposizione (Manzella).

Come vedremo successivamente sempre più si afferma una visione bipartisan della funzione di controllo soprattutto per quanto riguarda le nuove forme del controllo dei Consigli (es: clausole valutative, missioni valutative).

Le nuove procedure del controllo assembleare presuppongono un'area di "non belligeranza" fra gli opposti schieramenti finalizzata esclusivamente alla produzione di informazioni e di conoscenze su quanto è accaduto dopo l'approvazione della legge. La conoscenza dei "fatti" dovrebbe interessare sia la maggioranza che appoggia la Giunta sia le opposizioni che la contrastano. La funzione di controllo non può essere di esclusivo appannaggio delle opposizioni. Il Consiglio regionale diventerebbe soltanto un luogo di scontro fra maggioranza ed opposizione con ulteriore impoverimento dell'autorevolezza dell'Assemblea ed i consiglieri di maggioranza sarebbero soltanto dei "difensori d'ufficio" delle scelte della Giunta.

Pertanto si ricorda che i sistemi democratici possono essere competitivi (in essi l'opposizione utilizzerà i risultati del controllo per dimostrare la debolezza dell'azione di Governo e per proporre soluzioni alternative al corpo elettorale) oppure consociativi (in questo caso l'opposizione sfrutterà le risultanze dell'attività di controllo per influire sull'indirizzo politico del Governo). Pertanto la differenza fra sistema competitivo e consociativo non sta nella titolarità della funzione di controllo (che come si diceva in precedenza appartiene a tutta l'Assemblea) ma nel modo in cui sono utilizzati i risultati dell'esercizio di tale funzione.

2.4. La funzione di controllo negli Statuti e nei Regolamenti

Gli Statuti ed i Regolamenti Interni hanno regolato ripetutamente la funzione di controllo; in tal senso si ricordano le seguenti disposizioni; Es.: Abruzzo: art.41 St.; Basilicata; artt. 39-40 Reg. Int.; Campania art. 31 St.; Emilia Romagna; art. 46 comma 4 St.; Lazio: art. 23 comma 2 e 33 commi 5 e 7 St.; Liguria: art. 26 comma 6 St.; Lombardia A.I.R. (Analisi impianto regolazione) e Note informative; Marche: art. 21 comma 2 St.; Piemonte: art. 30 e 71 comma 1 St.; Puglia: art. 22 Reg. Int.

La Regione Toscana all'articolo 20 dello Statuto prevede una commissione permanente con funzioni di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, generale e di settore. I compiti concreti della suddetta Commissione sono definiti dal Regolamento consiliare sia per quanto concerne la composizione sia per quanto attiene le modalità di controllo del programma di Governo (es. visite sul campo, sessione specifica di lavori consiliari sull'attuazione del programma, ecc). La "Commissione di controllo" del Consiglio della Toscana si configura come un tipo di Commissione permanente e costituisce un punto di snodo fra Consiglio, Giunta ed amministrazione regionale nella fase dell'indirizzo politico-

programmatico della Regione. Tale Commissione ha compiti essenzialmente consultivi ed i suoi pareri negativi non impediscono l'adozione dell'atto in esame.

Analoga Commissione è prevista dallo Statuto della Calabria; tale organismo vigila sulla programmazione economica e presenta relazioni semestrali al Consiglio.

2.5. Attività ispettiva

I Regolamenti Interni hanno previsto gli strumenti tradizionali dell'attività ispettiva (es: interrogazioni, interpellanze, mozioni etc.) che ciascun Consigliere regionale può sviluppare nei confronti della Giunta. I Consiglieri, attraverso l'uso degli strumenti del sindacato ispettivo, vogliono conoscere, nel più breve tempo possibile, le motivazioni di una scelta del Governo o le cause di un evento. Questo tipo di atti hanno normalmente un carattere "inquisitorio" e servono soprattutto ai presentatori per avere "visibilità" rispetto al proprio elettorato. Con tali strumenti si intende esercitare una forma di pressione politica nei confronti della Giunta e del Presidente della Regione.

L'andamento delle interrogazioni e delle interpellanze nel corso di questi anni è stato altalenante. Mentre erano stati definiti nel 2008 circa il 30% in meno di atti di sindacato ispettivo rispetto all'anno precedente (6741 nel 2007 – 4555 nel 2008), nel 2009 vi è stato un certo incremento. Su un totale di 9399 fra interrogazioni ed interpellanze presentate nel 2009 sono stati definiti 6446 atti ispettivi con una percentuale del 60,5%. Comunque vi sono nel 2009 differenze territoriali considerevoli; le migliori performance di completamento dell'iter appartengono ad alcune Regioni settentrionali: Valle d'Aosta: 100% - 406 su 406; Emilia – Romagna: 94,5%; Trentino Alto- Adige: 93,3% con punte del 95,7% della Provincia di Bolzano; Marche: 93% ; Lombardia: 84,9%. Le Regioni con i dati peggiori per il 2009 sono invece meridionali: Calabria: 9,3%; Puglia: 10,3%.

Gli atti ispettivi presentati dai consiglieri regionali nel 2009 sono leggermente incrementati rispetto all'anno precedente: 10573 nel 2007; 7582 nel 2008; 9399 nel 2009.

Sono stati predisposti i dati definitivi della legislatura testé conclusa (2005- 2010) in materia di interrogazioni ed interpellanze concernenti quasi tutte le Regioni ordinarie, ad esclusione delle Regioni speciali e delle Province autonome.

Sono sinteticamente i seguenti:

Regione	Atti presentati	Percentuale atti definiti
Basilicata	1173	24,5%
Calabria	443	8,8%
Campania	1509	49%
Emilia	4121	82,5%
Lazio	2132	43,9%
Liguria	2297	76,7%
Lombardia	1122	78,9%
Marche	1520	71,4%
Piemonte	3165	77,4%
Puglia	1523	22,7%
Toscana	1079	61,4%
Umbria	948	42%
Veneto	1588	59,1%

Il totale degli atti ispettivi presentati nella scorsa legislatura in queste Regioni ordinarie (sono escluse, oltre alle speciali, l'Abruzzo ed il Molise perché le elezioni per motivi diversi si sono svolte in periodi successivi) è pertanto:

Atti presentati	Atti definiti	Percentuale definiti su presentati
22620 (val. medi 1028)	13937 (val. medi 633)	61,6%

Una certa differenza c'è anche relativamente agli atti di indirizzo depositati nelle diverse Regioni: mozioni, ordini del giorno, risoluzioni etc.

Complessivamente nel 2009 ne sono stati presentati 2803 e ne sono stati definiti 1643 con una proporzione del 56,1% rispetto alla presentazione. Anche in questo caso vi sono profonde differenze fra le diverse Regioni anche se le più diligenti sono distribuite su tutto il territorio nazionale. La Liguria ha il primato con il 92,6% degli strumenti di indirizzo definiti, seguita dalla Valle d'Aosta col 91,8%, dalla Toscana col 82,1%, dalla Campania col 76,1% e dalla Sicilia con il 67,3%. Le Regioni con le percentuali più basse nella definizione degli atti di indirizzo sono state : il Veneto con il 15,1%, seguito dal Lazio con il 26,1% e dalla Basilicata con il 28,5%.

I dati definitivi degli atti di indirizzo della legislatura testè conclusa (2005-2010) sono comunque i seguenti:

Regione	Atti presentati	Percentuale definiti su presentati
Basilicata	217	42,8%
Calabria	116	43,1%
Campania	236	66,1%
Emilia	814	55,2%
Lazio	572	29,3%
Liguria	1978	93,2%
Lombardia	2638	52,1%
Marche	646	65,3%
Piemonte	1413	44,7%
Puglia	219	54,3%
Toscana	1058	79,2%
Umbria	329	38,2%
Veneto	287	23,6%

Complessivamente nell'intera legislatura sono stati presentati in queste Regioni ordinarie 10523 atti di indirizzo (valori medi 478), ne sono stati svolti 6341 (valori medi 288) con una percentuale complessiva di atti definiti sugli atti presentati pari al 60,25%.

2.6. La funzione di controllo delle Commissioni consiliari

Le Commissioni consiliari hanno incrementato le funzioni di carattere istruttorio e consultivo per effettuare un esame attento sia dei testi legislativi che dei provvedimenti amministrativi di competenza della Giunta. Le Commissioni consiliari, infatti, sono collegi ristretti a competenza specifica nei quali possono essere più adeguatamente svolte le funzioni di tipo istruttorio, consultive e di controllo riproducendo in dimensione più ridotta la composizione del Consiglio regionale. Attraverso le Commissioni si realizza un rapporto costante e diretto con la Giunta ed in particolare con i singoli Assessori tanto da costituire quasi un interfaccia della Giunta regionale.

Le Commissioni consiliari dovrebbero corrispondere ad un gruppo di Assessorati omogenei dell'Amministrazione regionale; in tal modo si riuscirebbe ad impostare un corretto rapporto dialettico fra Consiglio e Giunta sulle politiche perseguite. È possibile istituire delle Commissioni speciali con fini d'indagine o di studio la cui Presidenza spesso è attribuita ad un rappresentante dell'opposizione.

L'attività di controllo delle Commissioni si esercita tramite le indagini conoscitive, le audizioni ed i sopralluoghi. Lo scopo di questo tipo di controllo delle opposizioni è soprattutto quello di acquisire pareri di soggetti esterni al Consiglio³ su determinati aspetti della vita regionale. La funzione di controllo delle Commissioni è più di carattere conoscitivo che inquisitorio; in tal senso vi è una profonda differenza con gli strumenti del sindacato ispettivo. Tuttavia le indagini delle Commissioni normalmente non sono collegate con una legge regionale e riguardano episodi della vita e dell'economia regionale su cui si intende fare luce. Le forme di controllo delle Commissioni hanno il carattere dell'episodicità dettata dalle contingenze e difficilmente producono delle decisioni soprattutto di carattere legislativo. Hanno una funzione "dimostrativa" nei confronti degli Assessori e degli elettori e cercano di esercitare un certo potere di pressione sull'esecutivo chiamato a rispondere.

Diversi Statuti prevedono la possibilità di costituire Commissioni d'inchiesta⁴. La Presidenza di quest'ultimo tipo di Commissioni è attribuita ad un Consigliere dell'opposizione e possono svolgere inchieste di carattere amministrativo tenendo anche conto delle indicazioni delle leggi regionali istitutive.

2.7. Pareri delle Commissioni consiliari

Un potenziamento dell'attività delle Commissioni è avvenuto con l'emissione dei pareri su atti del Governo; le Commissioni con tali meccanismi partecipano al procedimento amministrativo.

Nei Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario sono richiesti pareri sui regolamenti di attuazione di leggi regionali (Es. art. 40 Reg. Int. Basilicata; art. 50 Statuto Liguria; art. 42 Statuto Toscana; art. 28 Statuto Emilia Romagna; Statuto Puglia e leggi di settore della Calabria e Sicilia), su accordi internazionali (Statuto Piemonte art. 27) e su rinunzie e transazioni da parte della Giunta (art. 21 Statuto Lombardia).

³ Es: rappresentanti delle forze sociali ed imprenditoriali, degli enti locali, dell'associazionismo, del mondo accademico etc.

⁴ Es: Piemonte: art.31; Puglia: art.31; Marche: art.24; Calabria: art.32.

L'Abruzzo (art. 42 St), la Calabria (art. 16 Statuto), la Campania (art. 48 St), il Lazio (art. 55 St), la Toscana (legge regionale sulle nomine), la Sicilia (legge regionale sulle nomine) hanno previsto il parere delle Commissioni sulle nomine di competenza della Giunta. La Toscana (art. 11 e 37 dello Statuto) fissa altresì un parere preventivo del Consiglio sui bilanci degli enti, delle aziende e di altri organismi della Regione.

Molte altre richieste di pareri su atti della Giunta sono indicate da leggi regionali e debbono essere espressi entro determinati tempi pena l'inefficacia del medesimo atto.

Le Commissioni hanno facoltà di ascoltare il Presidente della Giunta e gli Assessori competenti⁵.

3. Le nuove prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali

I Consigli regionali hanno effettuato il controllo sull'attività di Governo tramite i normali strumenti. In particolare sono stati utilizzati i seguenti mezzi:

- Commissioni di inchiesta o di studio su materie specifiche.
- Udienze conoscitive soprattutto presso le Commissioni legislative.
- Attività ispettiva (Interrogazioni, Interpellanze, Mozioni, Ordini del giorno etc.) sull'azione di Governo.
- Diritto di accesso agli atti con possibilità per i singoli consiglieri di ottenere atti e documenti dell'esecutivo.

I risultati di questo controllo sono stati spesso inferiori alle attese e pertanto è stata considerata un'attività "negletta" dagli stessi consiglieri regionali nel corso delle diverse legislature.

Soltanto in questi ultimi anni il "sistema dei controlli" si è spostato da un'opera tendente a verificare la legittimità dell'azione amministrativa dei soggetti attuatori della legge ad un'azione di controllo delle "performance" delle amministrazioni interessate all'applicazione delle normative e di verifica dei risultati ottenuti con la legge approvata.

4. Nuova definizione del controllo parlamentare

La nuova "funzione di controllo" dei Consigli regionali prevede che le assemblee possano:

- Chiedere conto a tutti i soggetti attuatori di determinate leggi regionali notizie sullo stato di applicazione e sui risultati raggiunti;
- Valutare quali effetti siano stati prodotti dalle politiche regionali sottese alle leggi regionali in esame.

Per esercitare realmente questa funzione di controllo debbono pertanto essere presenti alcuni presupposti:

1. Passaggio di informazioni fra soggetti coinvolti nella funzione di controllo ed in particolare fra le strutture del Consiglio e della Giunta. L'Assemblea deve disporre di uffici in condizione, fra l'altro, di sollevare le giuste domande sullo stato di applicazione della legge, di

⁵ Es: Calabria: art. 31 comma 1 lett. a ed art. 28 comma 4 St; Lazio: art. 32 comma 4 St; Liguria: art. 26 St; Molise: art 19 Reg. Int; Piemonte: art. 33 St; Puglia: art. 22 Reg. Int.

sapere interpretare le risposte ottenute e di verificarne l'attendibilità. All'esterno del Consiglio è necessario che esistano degli organismi - in primo luogo l'apparato amministrativo della Regione - in grado di rispondere in modo soddisfacente alle domande provenienti dall'organo legislativo.

2. Il diritto dei Consigli di chiedere conto ai soggetti attuatori della legge dello stato di attuazione della normativa per stimolare l'esecutivo e tutti gli altri protagonisti al rispetto dei compiti assegnati dalle norme. L'applicazione di una legge rappresenta una fase complessa e talvolta le strutture burocratiche esprimono resistenze alle novità introdotte dalle leggi. Peraltro l'attuazione di una politica pubblica - sottesa ad una determinata normativa - presenta sempre delle novità rispetto a quanto ci si attendeva in fase di formulazione della norma; normalmente sono coinvolte diverse amministrazioni (es: le diverse burocrazie reinterpretano le norme a loro vantaggio, si trovano soluzioni di compromesso rispetto agli obiettivi della stessa normativa, si percorrono strade differenti etc.). I Consigli, anche al fine di modificare e correggere precedenti disposizioni legislative, dovrebbero tenere alta l'attenzione sull'attuazione delle disposizioni legislative e sui risultati delle politiche pubbliche sottese dalle leggi regionali. Per ottenere tali risultati sono necessarie tutte quelle conoscenze cui si accennava in precedenza.
3. Le diverse strutture, soprattutto parlamentari, debbono essere dotate di quelle professionalità indispensabili per capire se una determinata politica pubblica è in condizione di risolvere uno specifico problema collettivo.

Controllare non significa soltanto dubitare della capacità attuativa delle amministrazioni regionali e locali al fine di stimolarle in caso di carenze ma anche essere in condizioni di intuire se la politica adottata dalla legge sia quella giusta e se la soluzione individuata dalla normativa sia adeguata al problema; tutto ciò è propedeutico alle eventuali correzioni legislative.

Il "controllo parlamentare" assume nell'accezione più nuova un doppio significato. Da un lato serve a verificare l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle leggi e dall'altro ad apprendere se ed in che misura le politiche promosse dalla Regione abbiano prodotto gli effetti sperati sui destinatari e più in generale sulla comunità regionale.

È chiaro che questa dovrebbe costituire una prospettiva nuova per i Consigli regionali certamente "ridimensionati" dall'elezione diretta del Presidente della Regione; le Assemblee legislative invece si fermano generalmente alla fase della formulazione della norma e rimangono estranee all'applicazione delle stesse normative ed alla valutazione delle politiche pubbliche. Tutto ciò permetterebbe ai consiglieri regionali di avere un nuovo ruolo rispetto al passato in cui erano considerati dei semplici cogestori delle scelte politiche; tale condizione non è più attuale dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione in quanto l'indirizzo politico spetta al Presidente della Regione ed alla Giunta nominata da quest'ultimo.

Per realizzare queste nuove prospettive vi è bisogno di un rapporto collaborativo fra Consiglio e Giunta rispetto alle conflittualità sviluppatesi in passato. Entrambi gli

organismi debbono essere convinti dell'utilità e della necessità del processo di "controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione dell'efficacia delle politiche".

5. Il controllo preventivo sulla fattibilità delle leggi e sull'efficacia delle politiche pubbliche

In questi ultimi anni le Regioni stanno puntando in primo luogo sul controllo preventivo della fattibilità delle leggi.

L'esame delle ricadute applicative presuppone un rapporto "privilegiato" tra Giunta e Consiglio che non sempre si realizza in molte Regioni d'Italia. In tal senso rappresentano piacevoli eccezioni l'Emilia – Romagna, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, la Toscana, il Veneto, il Friuli Venezia Giulia. In alcune di queste realtà regionali sono stati costituiti gruppi di lavoro fra funzionari dell'esecutivo e del legislativo con scambi di informazioni e di documentazione.

In alcuni Statuti (ad esempio, Emilia – Romagna, Lazio, Marche, Toscana ed Umbria) sono previste diverse disposizioni riguardanti l'analisi preventiva dei disegni di legge finalizzata alla valutazione della congruità anche economica degli effetti dell'intervento.

Nello Statuto della Lombardia si affida alla legge regionale l'individuazione dei casi in cui i testi normativi debbono essere accompagnati dalla relazione di analisi della fattibilità giuridica, amministrativa ed economica. Pertanto la legislazione della Regione Lombardia ha disciplinato l'analisi d'impatto della regolazione (A. I. R.) relativa a determinati disegni di legge con la predisposizione di una relazione introduttiva che evidenzia: gli elementi che hanno reso necessario l'intervento legislativo, l'idoneità della proposta rispetto agli obiettivi, elementi di valutazione dell'impatto dell'intervento legislativo sulla Regione, sugli enti locali, sui cittadini e sulle imprese anche per gli adempimenti burocratici.

Sono previsti, in diverse Regioni, controlli preventivi da parte delle strutture dei Consigli sui testi legislativi, prima dell'esame del disegno di legge da parte delle Commissioni consiliari, per verificarne la coerenza costituzionale con le disposizioni del Titolo V (es: Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto), la fattibilità normativa in base alla legislazione di principio ed alla restante normativa regionale (es: Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Provincia di Bolzano) ed infine la coerenza economico-finanziaria nel caso di oneri scaturenti per il bilancio regionale (es: Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Veneto, Sicilia, Province di Trento e Bolzano).

6. Controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali

Oltre ai controlli preventivi sui testi legislativi cui si accennava in precedenza, recentemente alcuni Consigli regionali hanno individuato strumenti e modalità per verificare il "controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche".

Il “controllo sull’attuazione delle leggi” si può definire lo strumento attraverso cui si confrontano gli obiettivi che si proponeva il legislatore con l’effettiva attuazione della legge. Trattasi di un processo essenzialmente descrittivo.

La “valutazione dell’efficacia delle politiche” tende ad accertare il “successo” della legge regionale in relazione alle “previsioni” che ne hanno resa necessaria l’adozione. Si deve valutare se sia stato risolto, almeno in parte, il problema per cui si era ricorsi allo strumento legislativo. Trattasi di un’attività essenzialmente valutativa dei dati raccolti in sede di esame dell’attuazione delle leggi. I risultati di questi due tipi di controllo dovrebbero essere forniti ai Consigli regionali per migliorarne il livello di decisione.

Vi sono alcuni nodi teorici ancora irrisolti: chi debba sviluppare questo tipo di analisi (strutture interne ai Consigli regionali, esperti esterni ai Consigli medesimi con un rapporto di consulenza con quest’ultimi, gruppi misti di funzionari della Giunta e dei Consigli); su quale oggetto sia opportuno procedere con queste forme di controllo (su tutte le leggi regionali o sulle normative regionali più significative); sulla corretta reperibilità dei dati essendo assolutamente necessario rivolgersi alle strutture delle Giunte regionali e dovendo privilegiare tutte le forme di collaborazione fra Giunta e Consiglio; sulla sorte che i risultati che questo tipo di analisi avranno (i destinatari finali di queste attività saranno i consiglieri regionali od anche altri soggetti istituzionali?).

Dal punto di vista degli strumenti l’indicatore più efficace individuato è la clausola valutativa. Trattasi di uno specifico articolo di legge con cui si conferisce mandato informativo ai soggetti incaricati dell’attuazione della legge di produrre, elaborare e comunicare ai Consigli una serie di informazioni selezionate per conoscere tempi e modalità di applicazione della normativa medesima anche per valutare le conseguenze scaturite per i destinatari dell’intervento e per la collettività regionale dalla legislazione suddetta. Tali clausole sono inserite normalmente in normative complesse in cui il controllo dei Consigli risulti necessario (esempio disposizioni che assegnano ingenti risorse di carattere finanziario).

Le clausole valutative sono state adottate dall’ Emilia Romagna fin dal 2001, dalla Toscana dal 2002, dal Piemonte e dall’Abruzzo dal 2003, dal Friuli Venezia Giulia, dall’Umbria e dalla Basilicata dal 2005, dalla Campania e dalla Lombardia dal 2006, dalla Puglia dal 2007, dal Lazio, dalle Marche e dalla Valle d’Aosta dal 2008, dal Molise e dalla Provincia autonoma di Trento dal 2009.

Nelle leggi più rilevanti di questi ultimi anni, a decorrere dalle date indicate, le Regioni richiamate inseriscono questo nuovo strumento di controllo.

Nel 2009, 30 leggi regionali di 12 Regioni contengono clausole valutative, mentre nel 2008 le normative regionali erano 23 approvate da 10 Regioni e nel 2007 erano 20 i testi legislativi interessati⁶.

⁶ Nel 2009 sono state inserite clausole valutative nelle seguenti leggi regionali:

Regioni ordinarie: Abruzzo: l.r. n. 23, art. 57; Basilicata: l.r. n.1, art.6; Emilia Romagna: l.r. n.15, art. 10; l.r. n.26, art.8; Lazio : l.r. n.2, art. 11; l.r. n.4, art. 8; l.r. n.10, art. 9; l.r. n.20 art.25; Lombardia: l.r. n.6 art.9; l. r. n. 8 art.5; l.r. n.15 art. 10; Molise: l.r. n.16 art.22 ; Piemonte: l.r. n. 2 art. 51; l.r. n. 4 art. 42; l. r .n .6 art. 2; l.r. n.8 art. 12; l.r. n.11 art. 10 ; l. r. n. 16 art. 11; l.r. n. 24 art. 13; Toscana: l.r. n.40 art. 72; l.r. n. 86 art. 8; Umbria: l.r. n.11 art. 49; l. r n. 16 art. 11; l.r. n. 25 art. 9. Trattasi in totale di 23 leggi delle Regioni a Statuto ordinario.

Regioni speciali e Province autonome: Friuli Venezia Giulia: l.r. n.7 art. 15; l.r. n.9 art. 27; l.r. n.10 art. 3; Valle d’Aosta: l.r. n.8 art. 9; Provincia autonoma di Trento: l. p. n.2 art. 74; l. p. n.7 art. 5; l. p. n.12 art. 13. Trattasi in totale di 7 leggi delle Regioni speciali e delle Province autonome.

Le clausole valutative dovrebbero indicare :

- Obiettivi del controllo e della valutazione
- Indicazioni metodologiche della ricerca
- Stanziamento dei fondi necessari per il processo di valutazione
- Tempi dell'attività con le scadenze per la consegna dei rapporti
- Modalità di scelta dei soggetti incaricati ad effettuare le analisi e le indagini
- Destinatari dei risultati dell'attività di valutazione

Il processo avviato con le clausole valutative ha il compito di seguire tutta la vita della legge e quindi potrebbe durare anche per un arco di tempo superiore ad una legislatura. Tuttavia i primi dati sull'applicazione di una normativa dovranno essere forniti in tempi relativamente brevi anche per procedere ad eventuali correzioni delle stesse disposizioni legislative. Naturalmente quest'ingente opera conoscitiva di controllo e di valutazione finirà con l'essere "sganciata" dalle vicende della Giunta e della maggioranza che hanno approvato la normativa.

Diverse Regioni hanno adottato altri strumenti per procedere al controllo sull'attuazione delle leggi ed alla valutazione degli effetti delle politiche. Si tratta di relazioni che la Giunta presenta al Consiglio sull'attuazione delle normative oppure sono stati creati vari organismi (es: consulte, comitati etc.) per verificare l'applicazione degli interventi⁷.

Alcuni Consigli regionali tramite le loro strutture interne hanno pubblicato periodicamente "Note informative" sull'attuazione delle politiche regionali. Partendo dalle relazioni predisposte dalla Giunta, si descrivono i risultati ottenuti e si ipotizzano approfondimenti da realizzare⁸.

Recentemente alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento in materia di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. Si tratta della missione valutativa richiesta da una singola Commissione o da un numero minimo di Consiglieri che diventano promotori e realizzatori dell'attività di controllo e di valutazione. La necessità di tale missione può essere derivata dall'insorgere di fatti nuovi o inaspettati che la legge non aveva previsto o essere richiesta per quelle leggi che non contengono alcuna formula di valutazione.

Nel corso della legislatura una singola Commissione od un numero minimo di Consiglieri (es.: un decimo) possono avanzare la richiesta agli organi preposti dell'Assemblea di istituzione di una missione valutativa; quest'ultimi ne valuteranno l'opportunità, ne indicheranno le modalità e soprattutto ne fisseranno i tempi.

Le missioni valutative sono efficaci quando riescono a rispondere in tempi brevi (massimo entro l'anno) alle sollecitazioni ed ai bisogni dei consiglieri. Ad esempio nel corso del 2009 alcuni consiglieri regionali della Regione Friuli Venezia Giulia hanno chiesto una missione valutativa per verificare il processo di attuazione della legge regionale

⁷ Es: Marche: l.r.5/2008- Relazione della Giunta al Consiglio sullo stato di attuazione; Toscana: l.r. 60/2008- Rapporto di monitoraggio; Veneto: l.r. 5/2008 – Relazione sull'impatto delle disposizioni. Nel 2009 contengono " formule di valutazione" le seguenti leggi regionali: Calabria: l.r. 34/2009; 41/2009; Emilia Romagna: l.r. 11/2009; Marche: l.r. 15/ 2009; Toscana: l.r. 9/ 2009; Umbria: relazione della Giunta sullo stato di attuazione del piano sanitario regionale 2009/2011 inserita nella deliberazione consiliare n.98/2009

⁸ Es. in tema di Note informative: 6 nel 2005: 3 Lombardia e 3 Toscana; 8 nel 2006: 4 Lombardia e 4 Toscana; 5 nel 2007: 2 Lombardia, 2 Friuli Venezia Giulia, 1 Toscana; 8 nel 2008: 1 Friuli Venezia Giulia, 4 Lombardia e 3 Toscana; 5 nel 2009: 1 Lombardia; 1 Toscana; 3 Veneto

n. 13 del 1995 in tema di riorganizzazione della rete ospedaliera; si intendeva accertare se vi fosse una proporzione fra le risorse assegnate alla rete ospedaliera e quelle destinate all'attività di prevenzione, cura e riabilitazione extra-ospedaliera.

Il Consiglio regionale del Piemonte ha stipulato una convenzione con l'Università di Torino per realizzare una missione valutativa sull'attuazione delle leggi regionali in tema di salute mentale; si intendeva verificare l'omogeneità di trattamenti fra i Dipartimenti di salute mentale ed i servizi territoriali. La missione si è conclusa all'inizio del 2010.

7. Utilizzazione dei rapporti di valutazione

Indubbiamente una tematica assai importante è quella dell'utilizzazione dei documenti "per la valutazione". L'insieme di questi strumenti dovrebbe essere funzionale all'apertura di dibattiti all'interno dei Consigli regionali per correggere eventuali errori riscontrati nella legislazione e per superare le difficoltà applicative.

Soltanto in alcune Regioni (es: Lombardia, Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia) si stanno investendo le Commissioni competenti dei rapporti elaborati per procedere a successivi dibattiti in Commissione ed in Aula al fine di adottare le decisioni conseguenti. Comunque alla presentazione dei "documenti per la valutazione" non sarebbe mai seguita una discussione in Commissione ed in Aula.

La Regione Veneto nella scorsa legislatura procedette ad un timido tentativo stabilendo una specifica procedura per le rendicontazioni previste dalle leggi regionali; tale iter si è concluso con prese d'atto.

Nella Regione Emilia Romagna, alla presentazione in Commissione della relazione sull'attuazione della l.r. n.3/2008 riguardante i soggetti reclusi negli istituti penitenziari, derivante dalla clausola valutativa inserita nella legge, è seguita l'adozione di una risoluzione.

I Consigli regionali aderenti al progetto CAPIRe nel 2007 hanno sottoscritto la Carta di Matera e si sono impegnati a potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo ed alla valutazione delle leggi; in tal senso già si sono svolti corsi per funzionari ed esperti in analisi e valutazione delle politiche regionali. Comunque ancora non è maturata la consapevolezza di elaborare atti formali di valutazione politica delle leggi e delle politiche pubbliche anche ricorrendo a strumenti di indirizzo o a mozioni con cui suggerire eventuali modifiche alle leggi regionali sottoposte ai processi di valutazione.

Il dibattito politico, scaturente dall'elaborazione dei documenti di valutazione degli effetti prodotti dalle leggi, dovrebbe permettere al legislatore di individuare le soluzioni per rettificare gli errori e per superare le difficoltà applicative emerse.