

proposta di legge n. 68

(Proposta di legge statutaria)

a iniziativa dei Consiglieri Busilacchi, Bissonni, Celani,
Leonardi, Marconi, Rapa, Zaffiri

presentata in data 5 luglio 2016

MODIFICA ALLA LEGGE STATUTARIA 8 MARZO 2005, N. 1
“STATUTO DELLA REGIONE MARCHE”

Signori Consiglieri,

la presente proposta di legge statutaria si propone di adeguare lo Statuto regionale con l'introduzione, anche nel nostro ordinamento, del controllo sull'attuazione delle leggi e della valutazione delle politiche pubbliche, intese come l'insieme di attività necessarie ad esercitare una rinnovata funzione di controllo da parte delle Assemblee rappresentative regionali.

Queste attività – complementari ad altre forme di controllo già praticate nelle Assemblee – rappresentano la naturale estensione della funzione legislativa. Il dovere di “fare delle buone leggi” implica infatti anche il compito di raccogliere ed utilizzare le informazioni necessarie a verificare se e come le leggi approvate sono state realmente attuate e a capire se e in che misura le politiche promosse da tali leggi abbiano ottenuto gli effetti desiderati.

L'espressione impiegata per descrivere tali attività esprime una duplice finalità.

Con il “controllo sull'attuazione delle leggi” ci si riferisce alla necessità di comprendere le reali modalità d'applicazione delle norme e di individuare i motivi di eventuali difformità rispetto al disegno originario. La volontà di conoscere l'attuazione delle leggi è dettata dalla consapevolezza che ogni legge, per quanto ben disegnata, può incontrare, durante la sua attuazione, intoppi o rallentamenti causati da eventi anche impreveduti. Il controllo sull'attuazione quindi consente di verificare l'insorgere di tali situazioni e di adottare le soluzioni più opportune, attraverso l'adozione di modifiche legislative o l'approvazione di atti d'indirizzo. In definitiva, il controllo consente di verificare “l'aderenza tra ciò che è stato fatto e ciò che era previsto nelle norme”.

Con la valutazione delle politiche pubbliche, invece, “viene indagata la capacità della politica pubblica di incidere positivamente su un determinato fenomeno sociale”. Tale attività, basata su tecniche di rilevazione e metodi di analisi mutuati dall'esperienza della ricerca sociale ed economica, si distingue dalle altre forme di ricerca empirica per la sua motivazione di fondo: la finalità perseguita è quella di migliorare l'azione pubblica.

Infatti lo scopo non è la semplice descrizione delle caratteristiche e degli andamenti dei fenomeni, prodotti dall'entrata in vigore degli atti normativi, ma fornire elementi di giudizio al decisore pubblico (il legislatore) sul successo delle politiche, da intraprendere o intraprese, su determinati contesti di interesse collettivo – ad esempio, analizzando gli effetti che ci si aspetta di ottenere (valutazione ex ante) o che sono stati prodotti (valutazione ex post) rispetto agli obiettivi prefissati.

L'attività si propone quindi di fornire elementi per stimare la qualità, il funzionamento e l'efficacia delle scelte adoperate dalla politica, con l'intento finale di elaborare eventuali proposte migliorative. Il legislatore deve essere in grado di: a) capire cosa è accaduto in seguito all'approvazione di una legge; b) capire se le scelte adottate hanno consentito di risolvere un problema collettivo o promuovere i cambiamenti programmati; c) approfondire le cause dei malfunzionamenti o degli scostamenti dagli obiettivi prefissati con una politica pubblica, anche dal punto di vista della sua sostenibilità economico-finanziaria; d) elaborare le necessarie soluzioni.

La valutazione delle politiche pubbliche, sorta nell'ambito della tradizione giuridica anglosassone, è ormai prevista da ordinamenti di stampo diverso (OCSE, Banca mondiale) e la stessa Commissione europea impone a tutti i Paesi membri l'obbligo di valutare l'impatto delle iniziative condotte. Seguendo l'esperienza di altri paesi dell'Unione Europea, anche nell'ordinamento nazionale sono state inserite disposizioni che prevedono lo svolgersi di attività valutative di varia natura e la creazione di organismi incaricati di indagare sugli interventi adottati dalle pubbliche amministrazioni per affrontare i problemi della collettività.

Accanto a queste considerazioni, inoltre, si è assistito ad un aumento del ruolo delle Assemblee elettive nel promuovere e realizzare attività di valutazione, sino ad una vera e propria “costituzionalizzazione” della funzione, con l'inserimento della stessa negli Statuti di alcune Regioni (ad esempio Friuli, Veneto, Lazio, Lombardia, Toscana, ...).

A tal fine già nel 2007, nel documento d'indirizzo denominato “Carta di Matera”, siglato dalla Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome nell'ambito del progetto “Capire” (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), è stata riconosciuta la centralità svolta dalle Assemblee legislative in questo contesto.

Le funzioni esercitate dalle Assemblee sono tra loro strettamente correlate giacchè costantemente orientate al mantenimento di un giusto equilibrio dei ruoli fra gli organi regionali e tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione.

Parimenti, non è possibile essere pienamente partecipi della funzione di indirizzo politico senza uno stretto collegamento con il Governo e senza il corretto e pieno svolgimento della primaria funzione di rappresentanza. Ciò significa innanzitutto fornire alle stesse Assemblee legislative strumenti conoscitivi adeguati per supportare le decisioni politiche.

Nella “Carta di Matera”, infatti, vengono assunti alcuni impegni fondamentali tra cui proprio la “promozione di meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentono di porre domande incisive sull’attuazione delle leggi” e il miglioramento delle “capacità di interlocuzione e di dialogo con l’Esecutivo”. Si tratta dunque di un’attività volta a stimolare il Governo regionale, e gli altri Enti attuatori, a produrre i fondamentali elementi di conoscenza sull’attuazione delle leggi e sui risultati delle politiche; conoscenza che consenta anche ai Consiglieri di svolgere a pieno e in modo più informato il loro ruolo di legislatori.

Nello specifico, la presente proposta di legge statutaria:

- all’articolo 1 (modifica dell’articolo 21) introduce, a fianco della tradizionale funzione di controllo sull’operato del governo regionale dell’Assemblea legislativa, la valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati, anche nell’ottica del controllo della spesa. Infatti nel momento attuale, caratterizzato da ridotte risorse economiche che impongono una scelta oculata degli investimenti da mettere in campo, l’indicatore rappresentato dal controllo della spesa riveste una particolare importanza nell’ambito della valutazione delle politiche pubbliche: uno degli elementi utili per dimostrare l’efficacia di una politica è quello della sua efficienza

finanziaria, dal punto di vista del contenimento della spesa pubblica, dell’equilibrio della gestione economico-finanziaria e della resa qualitativa degli interventi finanziati;

- all’articolo 2 (modifica dell’articolo 34) rimanda alla legge regionale il dettaglio dei contenuti dell’analisi tecnico normativa (ATN) e dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), (due strumenti della valutazione delle politiche) che dovranno accompagnare gli atti normativi sin dalla fase della proposta;
- all’articolo 3 (inserimento dell’articolo 34 bis) istituisce il Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, organismo deputato allo svolgimento delle funzioni finora illustrate, rinviando alla legge regionale per la disciplina delle attività da svolgere e dell’utilizzo dei risultati delle analisi effettuate dal Comitato, al regolamento interno dell’Assemblea per le modalità di composizione, costituzione e funzionamento.

Ciò in linea con la convinzione, maturata a livello nazionale, che sia essenziale assegnare ad un organismo interno all’Assemblea, che sia politico, autorevole e super partes, il compito di presiedere le attività di controllo e valutazione e di prendere decisioni in merito alla loro attuazione, a garanzia dell’imparzialità e della credibilità delle informazioni prodotte, del rapporto con l’Esecutivo e del rispetto delle prerogative di tutti i consiglieri.

Art. 1

*(Modifiche all'articolo 21
della legge statutaria 1/2005)*

1. La lettera n) del comma 2 dell'articolo 21 della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Marche) è sostituita dalla seguente:

“n) esercita la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati, anche nell'ottica del controllo della spesa;”.

2. Dopo la lettera n) del comma 2 dell'articolo 21 della legge statutaria 1/2005, come modificata da questo articolo, è inserita la seguente:

“n bis) esercita funzioni di controllo sull'attuazione del programma di governo regionale e sull'operato della Giunta regionale attraverso gli strumenti previsti dal regolamento interno;”.

Art. 2

*(Modifiche all'articolo 34
della legge statutaria 1/2005)*

1. I commi 2 e 3 dell'articolo 34 della legge statutaria 1/2005 sono sostituiti dal seguente:

“2. La legge regionale stabilisce i contenuti degli elaborati di analisi tecnico normativa e di analisi di impatto della regolamentazione che devono corredare gli atti normativi.”.

Art. 3

*(Inserimento dell'articolo 34 bis
nella legge statutaria 1/2005)*

1. Dopo l'articolo 34 della legge statutaria 1/2005, come modificato da questa legge, è inserito il seguente:

“Art. 34 bis (Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche)

1. Il Consiglio regionale istituisce un Comitato al fine dell'esercizio delle funzioni consiliari previste dall'articolo 21, comma 2, lettere n) e n bis).

2. La legge regionale disciplina le attività proprie del Comitato e gli effetti del controllo e della valutazione.

3. Il regolamento interno stabilisce le modalità di composizione, costituzione e funzionamento del Comitato.

4. Il Comitato si avvale degli uffici consiliari e, previa comunicazione alla Giunta regionale, degli uffici della Giunta stessa.

5. Il Comitato ha comunque accesso ai dati della gestione complessiva dell'attività economica e finanziaria della Regione nonché degli enti di cui all'articolo 16, comma 4.”.