

**Commissione di studio per lo sviluppo e
l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e
di controllo nell'ambito delle politiche regionali
complesse**

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle
Regioni e delle Province autonome

DOCUMENTO FINALE

(10 ottobre 2007)

1. Premessa

A seguito dei lavori della Commissione della seduta napoletana dell'11 maggio 2007 e sulla scorta del materiale di documentazione formato, a cura della Camera dei Deputati e dei Consigli regionali della Campania e del Molise, è stato possibile analizzare ed elaborare alcune sintetiche proposte finalizzate ad introdurre nei regolamenti interni consiliari, ove non già previsti, opportune procedure di *monitoraggio* delle politiche regionali complesse, tenendo conto ovviamente della particolare forma di governo conseguente alla scelta statutaria della elezione diretta del Presidente. Le *linee guida* sono da considerarsi, quindi, la sintesi degli aspetti legati all'integrazione in seno al processo legislativo ed amministrativo-regolamentare delle funzioni di indirizzo e controllo nelle principali materie di competenza regionale. Questa linea di lavoro parte dalla necessità di superare una concezione dell'attività legislativa abitualmente svolta "per frammenti" e in modo separato dall'impiego di procedure di indirizzo e controllo riferite all'impostazione delle politiche regionali; intende proporre un'impostazione integrata dell'attività legislativa, di controllo e di indirizzo riferita alle politiche piuttosto che alle materie e fortemente orientata all'impiego di innovativi strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Gli Obiettivi del gruppo di lavoro sono stati:

- individuazione delle principali politiche complesse di competenza regionale; definizione della loro interrelazione con parametri di collegamento di ampia portata (patto di stabilità interno, compatibilità comunitaria e obiettivi europei; relazione con le autonomie locali);
- rilevazione e confronto delle principali esperienze realizzate in ambito regionale di discipline quadro per la attuazione di politiche generali fra giunta e consiglio (leggi finanziarie; leggi comunitarie, leggi di semplificazione ecc.);
- messa a punto di linee guida per le procedure "ascendenti" fra Assemblee e Giunte per l'approvazione degli atti di propria competenza e per la partecipazione alla concertazione Stato-Regioni sulle principali politiche multilivello (infrastrutture e governo del territorio, sanità, ambiente, tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali);
- definizione del possibile impiego di strumenti volti alla determinazione dei costi degli interventi realizzati e del loro impatto sui soggetti attuatori e sui beneficiari;
- confronto e sviluppo dei meccanismi già adottati, o in fase di adozione, da parte delle Assemblee legislative, per promuovere le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche regionali, con particolare riferimento all'impiego nella legislazione delle clausole valutative e allo svolgimento di missioni valutative. A questo proposito il lavoro

potrà fare riferimento alle esperienze che si stanno realizzando in seno al progetto *CAPiRe*, promosso dalla *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome* e specificatamente dedicato a questi temi.

Nel corso della riunione, sulla base della documentazione prodotta dagli uffici dei Consigli regionali della Campania e del Molise e dagli uffici della Camera, basata su una sintetica ricognizione degli Statuti approvati e sull'individuazione di elementi di riflessione con riguardo ad alcuni dei temi oggetto di analisi del gruppo di lavoro, sono state affrontate, tra l'altro, alcune problematiche che si sintetizza di seguito.

Per quanto attiene ai **rapporti Consiglio/Giunta**:

- la necessità, data la complessità delle politiche pubbliche, di **un'approccio concertativo** nella fase **dell'istruttoria legislativa**;
- l'opportunità che i Consigli prevedano un rafforzamento del loro ruolo in tale fase tramite i **regolamenti interni**; e la necessità di una **condivisione delle informazioni** tra Giunta e Consigli, legata anche alla necessità di contenere le spese;
- l'importanza dello **scambio di esperienze** tra le assemblee legislative in materia e, in particolare, la necessità che le assemblee legislative **aggiornino** le proprie attività e procedure alla luce dell'emergere di un **quadro ordinamentale multilivello**.

Relativamente alle questioni relative alla **valutazione ex ante ed ex post** delle politiche legislative, problematiche affrontate ad esempio nell'ambito del **Progetto Capire**, si è evidenziata:

- la necessità di mettere a punto una **comparazione** delle pratiche seguite in materia tenendo conto dei diversi livelli coinvolti;
- la necessità di un'**integrazione** delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo. A tale proposito, è stata sottolineata la diversità di tali funzioni a livello regionale rispetto a quelle nazionali, ed è stato osservato che nella prassi consolidata dei Consigli regionali la **funzione di controllo** è quella che ha assunto maggiore rilevanza, dato il prevalere della legislazione nazionale su quella regionale; si è ritenuto opportuno quindi che il gruppo concentri i propri lavori sulla **fase ascendente** e su quella di **controllo**. Per quanto attiene al **ruolo dell'opposizione** nell'attività di controllo (creazione della figura del capo dell'opposizione, riserva dei tempi nei regolamenti, presidenza delle Commissioni speciali, in particolare di quelle Statuto e Controllo della Giunta, *question time* e aumento del numero delle audizioni con funzioni di controllo è stata sottolineata l'importanza di un **lavoro comparativo** tra le regioni perché a tale proposito diversi Statuti regionali riformati ex legge 1/1999 ne fanno una menzione specifica.

In relazione alle **politiche regionali complesse**, è stato segnalato che particolare attenzione dovrebbe essere dedicata:

- alla definizione di **strumenti** per la **progettazione di tali politiche** (tecniche di redazione normativa, analisi di impatto della legislazione, schede di fattibilità e di bilancio) e, per quanto attiene alla loro attuazione, al tema della sussidiarietà e dei soggetti attuatori;
- alla verifica dei **risultati** dal punto di vista dell'efficacia delle politiche regionali (*in primis* valutazione da parte dei Consigli regionali con il coinvolgimento degli esecutivi. Si è evidenziato inoltre il problema della **formazione** di personale per le nuove funzioni.

2. Possibili linee guida

Il gruppo di lavoro premette che **le linee guida sono state elaborate tenendo conto della forma di governo attualmente vigente a livello regionale**, basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta. In particolare, la procedura relativa al programma di governo (punto 1 delle linee guida) viene suggerita tenendo conto dell'attuale contesto istituzionale, che non consente di ipotizzare una votazione fiduciaria sul programma di governo, da cui potrebbe conseguire esclusivamente, in caso di esito negativo per la Giunta, lo scioglimento del Consiglio regionale e l'indizione di nuove elezioni. E' altresì evidente che in ipotesi di forma di governo diversa da quella informata alla elezione diretta del Presidente della Giunta, il regolamento interno consiliare dovrà tenere conto delle necessarie previsioni di coordinamento con la particolare forma di governo individuata dallo Statuto. Una ultima notazione riguarda le strutture interne tecniche di supporto; il pieno utilizzo di tali strutture, in ogni fase delle procedure sopra individuate, renderebbe possibile un'ampia visione anche tecnica delle tematiche in discussione da parte del livello politico. Alcuni regolamenti interni già dispongono in tal senso, prevedendo espressamente il coinvolgimento nelle attività consiliari degli uffici legislativi o di altri organismi istituiti e di supporto. **Alla luce del materiale esaminato e dell'elaborazione svolta all'interno del gruppo di lavoro, è emerso un orientamento prevalente sulle seguenti indicazioni:**

1. La legislazione regionale attualmente si svolge per frammenti e non sempre intercetta le politiche regionali complesse. Emerge la necessità di mettere a punto strumenti di indirizzo che permettano ai consigli di inquadrare i singoli interventi nell'ambito di politiche regionali di legislatura e di fornire degli orientamenti di carattere generale rispetto agli indirizzi delle politiche nazionali nel medesimo settore. In questo quadro, assume importanza fondamentale, per il suo carattere omnicomprensivo, il **programma politico** elaborato dalla Giunta all'inizio di ogni legislatura regionale, che dovrebbe essere oggetto – come già avviene nella generalità delle Regioni – di **dibattito in Consiglio**, in occasione della presentazione della Giunta stessa. *Le norme del regolamento interno dovrebbero prevedere, oltre al contingentamento dei tempi di intervento assegnati ad ogni Gruppo, anche la possibilità dell'approvazione di particolari ordini del giorno al Governo regionale;*

2. Alla discussione del programma dovrebbe seguire un costante monitoraggio della sua realizzazione, che potrebbe costituire oggetto di una seduta consiliare annuale monotematica.

Le norme del regolamento interno potrebbero disciplinare la procedura, prevedendo la possibilità, a conclusione del dibattito, della formulazione di proposte di modifica e/o integrazione del programma di governo, eventualmente da approvarsi con maggioranza qualificata. La seduta consiliare monotematica potrebbe tenere conto delle risultanze dei pregressi lavori delle commissioni consiliari di merito per ogni ambito di politica regionale complessa (sanità, lavoro, sviluppo economico, territorio, ecc.). In tale ambito di procedura appare opportuno disciplinare anche il ruolo della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari;

3. Accanto al programma di governo, che ha valenza generale e che necessita di costante monitoraggio, appare necessario rafforzare anche gli strumenti con i quali i Consigli definiscono, sulla base di proposte delle Giunte, **programmi di azione nei principali settori di competenza regionale** (sanità, ambiente, pianificazione territoriale, uso dei fondi strutturali europei) e stabiliscono obiettivi e scadenze per le politiche in questione. Anche l'attuazione di tali programmi deve costituire oggetto di valutazione da parte del Consiglio regionale, come specificato ai punti 6 e 7;

4. **un ruolo cruciale per l'organizzazione dei procedimenti legislativi complessi può essere svolto dalle leggi regionali di carattere ordinamentale** che, in sinergia con gli statuti e i regolamenti consiliari, disciplinino le fasi principali e la tempistica dei procedimenti anche con riferimento agli adempimenti dei soggetti esterni al consiglio (Giunta, enti strumentali);

5. per quanto riguarda in particolare la legislazione in materia finanziaria, è necessario dare qualità alle procedure di decisione finanziaria regionale (legge di bilancio, leggi finanziarie regionali) **limitando il contenuto eterogeneo degli interventi e puntando a fare di questi atti strumenti con i quali si stabiliscono i parametri e le grandezze fondamentali nell'ambito del patto di stabilità interno;**

6. è necessario rendere più fluido e continuo il ciclo fra attività legislativa in senso proprio e attività di indirizzo e controllo, attraverso la previsione da parte dei regolamenti consiliari e delle leggi ordinamentali regionali **di adeguate procedure di istruttoria legislativa** nell'ambito delle quali le giunte forniscono alle commissioni consiliari **le informazioni essenziali riguardanti i dati di fatto alla base delle scelte legislative e gli effetti attesi dalle medesime;**

7. è opportuno a questo fine puntare a potenziare e qualificare le funzioni di indirizzo e controllo delle commissioni legislative ordinarie, non escludendo che particolari vicende afferenti la realizzazione di politiche regionali complesse siano oggetto di **indagine** da parte di Commissioni consiliari. **Si segnala in proposito la peculiare esperienza del Consiglio regionale della Campania, con l'istituzione della commissione di indagine sulla SORESA** (la società per azioni istituita dalla Regione con il compito di contenere e azzerare il debito pubblico della sanità campana). Per

incentivare il ricorso agli strumenti dell'istruttoria legislativa nell'ambito delle commissioni ordinarie potranno essere previsti corrispondenti poteri di iniziativa e di verifica a favore delle opposizioni.

Per agevolare, invece, lo svolgimento di analisi o indagini, si potrebbe intervenire sui regolamenti interni, prevedendo una particolare procedura di istituzione e costituzione della commissione di indagine sulla realizzazione di una politica regionale complessa, prevedendosi, ad esempio: a) la istituzione mediante deliberazione consiliare da approvarsi con maggioranza qualificata; b) eventualmente, l'attribuzione della presidenza al Presidente del Consiglio regionale o in alternativa al presidente del Gruppo di opposizione di maggiore consistenza; c) la conclusione dei lavori entro un determinato periodo di tempo; d) l'assegnazione di particolari strumenti di lavoro (oltre al personale ed ai mezzi finanziari); e) la previsione di una relazione di maggioranza ed una di minoranza da presentarsi all'esame ed approvazione del plenum dell'Assemblea; f) l'ampia pubblicità dei lavori e della loro conclusione;

8. per rendere funzionante il ciclo indirizzo-legislazione-controllo, le clausole contenute nelle leggi riguardanti la valutazione di impatto di singoli interventi legislativi o di interesse politiche di competenza regionale dovranno **fare riferimento a criteri sufficientemente precisi e collegati ai parametri di carattere generale stabiliti per le politiche del settore sul quale interviene la legge;**
9. le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione di impatto **andranno programmate nel modo più stretto possibile all'interno delle procedure di indirizzo e legislative ordinarie delle commissioni e dell'assemblea, inserendole pienamente nelle dinamiche politiche fra maggioranza e opposizione.**