

Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali

di Alberto Martini, Francesca Rosa e Marco Sisti ()*

Sommario

1. Introduzione. – **2. L'esperienza della Legislative Program Evaluation negli Stati Uniti.** – **2.1. Fonti di legittimazione per un compito "delicato".** – **2.2. Come si scelgono le leggi e le politiche da valutare.** – **2.3. Chi valuta e cosa produce** – **3. Gli strumenti conoscitivi a disposizione delle assemblee regionali.** – **4. Ipotesi per l'introduzione di strumenti di monitoraggio e valutazione all'interno dei Consigli regionali.** – **4.1. L'esperienza italiana e statunitense a confronto.** – **4.2. Quali indicazioni per la revisione degli statuti regionali?**

1. Introduzione

La riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 ha aperto un ampio dibattito sulla necessità di ridefinire il ruolo dei Consigli regionali, in particolare in relazione al rilancio della funzione di controllo. Perché ciò avvenga è necessario cambiare radicalmente prospettiva rispetto al passato, ed è forse questo il compito più difficile: "Si tratta di disegnare un ruolo che non può essere quello di cogestore della politica regionale [...]. Benché un collegamento politico tra esecutivo e Consiglio non possa mancare [...] si tratta di un collegamento che il Presidente dovrà conquistarsi e che il Consiglio dovrà concedere ad un prezzo ben preciso: non quello della contrattazione delle decisioni, ma quello della trasparenza dell'amministrazione, della gestione, delle scelte, dei risultati" ⁽¹⁾. In questa ottica, dagli

(*) Il contenuto dell'articolo è frutto di una discussione comune tra gli autori, ma la stesura è da attribuirsi come segue: la sezione 2 a Marco Sisti, la sezione 3 a Francesca Rosa, la sezione 4 ad Alberto Martini.

(1) R. BIN, *Reinventare i Consigli regionali*, in *Il Mulino*, 2000, n. 2, p. 463.

statuti ci si aspetta che chiariscano quali concrete attività rientrino nel controllo dell'esecutivo e che predispongano strumenti e mezzi concepiti e pensati a questo fine. Infatti, condizione necessaria (se pur non sufficiente) per una qualsiasi attività di controllo risiede nella capacità del soggetto che controlla di avere a disposizione informazioni adeguate sull'operato del soggetto controllato e di interpretare correttamente tali informazioni. Naturalmente, oltre a questo, il controllore deve anche volere e potere utilizzare ciò che ha appreso per decidere. Ma se il soggetto controllore non ha fonti informative di cui può verificare l'attendibilità e l'accuratezza, ogni azione di controllo si riduce ad un esame rituale di cifre e documenti, senza la possibilità reale di esprimere un giudizio autonomo.

L'esigenza di avere a disposizione strumenti informativi che permettano di meglio esercitare le proprie attribuzioni emerge anche sul fronte dell'attività legislativa. L'iniziativa legislativa parte dall'esecutivo, che ha a sua disposizione maggiori risorse in termini di staff e di informazioni. Per svolgere un ruolo di sostanza e non di forma nel processo legislativo, i consiglieri hanno la necessità di conoscere e comprendere le stesse cose che hanno conosciuto e compreso i membri dell'esecutivo, e per far questo hanno bisogno di strumenti adeguati.

Sottesa a questo lavoro vi è l'idea che per svolgere in modo consapevole e incisivo le attribuzioni loro riservate, i Consigli debbano colmare il *deficit* informativo derivante dalla loro lontananza istituzionale dall'esecuzione e dalla gestione pratica dei programmi e delle politiche pubbliche. Il corollario di questa tesi è che le assemblee regionali, se intendono davvero compiere questo cammino, devono innanzitutto riconoscere nelle norme statutarie la rilevanza della funzione di controllo (e dell'attività di conoscenza ad essa legata); in secondo luogo, devono prevedere le modalità e le procedure più adeguate a legittimare l'impiego di nuovi strumenti conoscitivi e a stimolarne l'utilizzo da parte dei consiglieri.

Questo lavoro vuole essere un primo tentativo di riflessione sulla "sistemazione" istituzionale delle strutture e degli strumenti che dovrebbero supportare il nuovo ruolo del Consiglio

regionale relativamente ai compiti di controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche regionali.

Il punto di partenza sarà l'esame della funzione di *oversight* svolta dalle assemblee legislative dei singoli Stati americani sui rispettivi esecutivi. Il vento di cambiamento che sembra spirare nelle aule delle nostre assemblee regionali ha infatti molte affinità e punti in comune con quello che durante gli anni '70 investì le assemblee legislative statunitensi. L'ampio ciclo di riforme che da esso scaturì ridisegnò il ruolo delle assemblee statali all'interno del sistema federale, potenziandone la funzione di controllo e dando inizio all'interessante esperienza della *Legislative Program Evaluation*. Di tale esperienza prenderemo in esame essenzialmente tre aspetti: innanzitutto cercheremo di capire in che modo le strutture di valutazione che lavorano a favore degli organi legislativi trovano legittimazione all'interno del quadro istituzionale; in secondo luogo illustreremo attraverso quali meccanismi la loro azione viene attivata; infine, esamineremo la composizione di tali strutture e il tipo di servizi che esse offrono ai legislatori.

La terza parte del lavoro si concentrerà sulla situazione italiana: analizzeremo il quadro normativo e la prassi corrente rispetto all'utilizzo, da parte dei Consigli regionali, degli strumenti informativi previsti a supporto della funzione legislativa e di quella di controllo. Più esattamente la domanda a cui tenteremo di dare risposta è la seguente: quali strumenti, previsti dalle norme e/o utilizzati nella prassi, hanno oggi i Consigli per acquisire informazioni sulla performance dell'amministrazione regionale, sul processo d'attuazione delle leggi in vigore, sulla ricaduta che queste hanno avuto sulla comunità regionale, sui problemi che queste volevano risolvere ed hanno lasciato insoluti?

Nell'ultima parte del lavoro, partendo dal confronto tra la realtà statunitense e quella italiana, metteremo in luce alcuni nodi cruciali: l'acquisizione di informazioni per esercitare la funzione di controllo può essere mediata da soggetti dotati di competenze professionali specifiche o deve essere effettuata direttamente da Consiglieri e commissioni; l'acquisizione di informa-

zione può avere un carattere di continuità in modo da costruire una sua memoria storica, oppure può essere episodica e contingente; l'oggetto dell'attività di controllo può coincidere con l'evento e il fatto specifico oppure con gli interventi pubblici promossi dalla legislazione regionale. La discussione si conclude con il tentativo di capire fino a che punto gli statuti regionali dovrebbero spingersi nel definire gli strumenti di monitoraggio e valutazione a supporto della funzione di controllo.

2. *L'esperienza della Legislative Program Evaluation negli Stati Uniti*

Negli Stati Uniti ormai da molti anni esistono, all'interno degli organi legislativi dei singoli Stati (*State Legislatures*), unità impegnate in attività di valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche. Alcune di queste unità sono nate in seno ad uffici che già in precedenza erano incaricati di svolgere alcune attività analitiche legate alle tradizionali funzioni dell'assemblea, come l'*audit* finanziario e contabile sulle operazioni di entrata e di spesa condotto essenzialmente ai fini dell'approvazione del bilancio. Altre invece sono sorte in modo del tutto indipendente dalle strutture preesistenti, dando vita ad attività ed uffici autonomi ed innovativi. Dall'*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA) della Florida all'*Audit Team* di Washington, dal *Legislative Audit Bureau* del Wisconsin all'*Office of Performance Evaluations* (OPE) dell'Idaho, dall'*Oversight Division* del Missouri all'*Office of the Legislative Auditor* (OLA) del Minnesota.

I nomi delle strutture variano, tradendo spesso la loro differente origine, ma tutte sembrano rispondere alle medesime esigenze di accrescimento informativo provenienti dall'assemblea e riguardanti le politiche e i programmi attivati dalle leggi approvati dai singoli Stati. L'insieme di esperienze di lavoro e di ricerca svolte presso queste strutture è definito *Legislative Program Evaluation* (LPE) ⁽²⁾, espressione che sottolinea

(2) Per una rassegna delle esperienze più significative in questo campo segnaliamo, R.

l'orientamento del tutto peculiare di questo tipo di valutazione principalmente destinata ai membri degli organi legislativi. Con tale termine si intende quindi fare riferimento al complesso di attività indirizzate in primo luogo al legislatore e tese a "descrivere i programmi implementati dall'amministrazione statale, verificare se essi sono gestiti in modo efficiente e determinare se, e in che misura, essi hanno raggiunto i loro scopi"⁽³⁾.

A partire dagli anni Settanta e per tutto il ventennio successivo, unità che si occupano di LPE sono fiorite e si sono sviluppate all'interno delle assemblee legislative statunitensi. Ma quali sono le ragioni principali che hanno portato a tale sviluppo? Chiaramente è difficile individuare cause certe ed univoche; è più facile rintracciare un percorso comune che ha condotto alla nascita e all'evoluzione di questa pratica professionale anche all'interno delle *State Legislatures*. Nei primi anni Settanta, infatti, è iniziato un periodo di profondo ripensamento del ruolo degli organi legislativi statali all'interno del sistema federale: le pesanti critiche, avanzate da parte di costituzionalisti e politologi⁽⁴⁾ sulla debolezza istituzionale delle assemblee statali hanno dato forza e contenuto ad un'imponente corrente di riforme. Nel corso degli anni successivi le assemblee legislative sono divenute sempre più forti ed autorevoli: è aumentato il numero delle funzioni e delle attività svolte al loro interno; è fortemente migliorata la qualità ed è cresciuta la quantità del personale di staff a supporto delle commissioni; sono aumentati gli emolumenti per i legislatori; si è rafforzata la rappresentanza delle minoranze.

Durante questa "stagione" di cambiamenti ed innovazioni, è stata potenziata la funzione di *oversight* (supervisione o sorve-

KIRK JONAS (a cura di), *Legislative Program Evaluation: Utilization-Driven Research for Decision Makers*, in *New Directions for Evaluation*, Jossey-Bass Publishers, n. 81, Spring 1999.

(3) OFFICE OF THE LEGISLATIVE AUDITOR, *Handbook of Legislative Program Evaluation*, State of Minnesota, St. Paul, 1999, p.2.

(4) Le critiche più accese sono contenute in un libro, scritto da JOHN BURNS nel 1971, dall'eloquente titolo "*The Sometimes Governments*", all'interno del quale molte assemblee legislative statali vengono dipinte come arene decisionali vuote di contenuti e di concreta utilità, totalmente incapaci di avere un ruolo definito e forte all'interno del sistema federale. J. BURNS, *The Sometimes Governments*, New York, Bantam Books, 1971.

gianza) dell'assemblea nei confronti della branca esecutiva dell'amministrazione statale. In un sistema caratterizzato dalla separazione tra potere legislativo ed esecutivo è stato riconosciuto all'assemblea legislativa il diritto di occuparsi non solo della produzione delle norme (funzione di *lawmaking*), ma anche della verifica della loro effettiva applicazione nella realtà e del controllo, in rappresentanza dei cittadini-elettori, dei comportamenti adottati dall'amministrazione incaricata di eseguirle. Dal riconoscimento di tale compito, per le assemblee è emersa l'esigenza di avere a disposizione delle unità tecniche interne incaricate di portare informazione fattuale e fornire nuovi elementi di giudizio ai rappresentanti. Si è quindi provveduto alla costituzione di strutture di valutazione in grado di raccogliere ed elaborare informazioni e dati in modo del tutto autonomo rispetto alle strutture dell'esecutivo. Oggi, come risultato di tale processo di ridefinizione di ruoli e funzioni, nonché di una certa riorganizzazione interna, è presente nella maggior parte delle *State Legislatures* una robusta capacità di valutazione; circa quaranta assemblee legislative hanno unità, strutture o uffici di diverso tipo che producono in proprio, o commissionano all'esterno, in modo costante e continuo, studi analitici sugli interventi promossi e regolati dalle leggi statali.

Nelle pagine seguenti esamineremo le caratteristiche più significative di alcune tra queste esperienze ⁽⁵⁾, concentrando la nostra attenzione su tre aspetti: (I) le modalità di legittimazione delle strutture di valutazione all'interno del quadro istituzionale; (II) i meccanismi che danno l'avvio alle attività di valutazione e controllo; (III) la composizione di tali strutture e i loro "prodotti".

2.1 *Fonti di legittimazione per un compito "delicato"*

Tutte le strutture di valutazione che abbiamo preso in esame

(5) Abbiamo scelto di restringere la nostra indagine alle esperienze di valutazione condotte presso le assemblee legislative di sei Stati: Florida, Idaho, Minnesota, Missouri, Washington e Wisconsin.

hanno una missione organizzativa molto simile, che spesso viene esplicitamente definita nelle norme che regolano il funzionamento dello stesso organo legislativo. In questi casi il termine che torna con maggiore frequenza è *oversight*, che, come abbiamo già detto, allude ad una funzione non meglio specificata di supervisione, di sorveglianza o di controllo. Ma più esattamente quali finalità conoscitive si nascondono dietro tale termine? In linea generale è possibile intravedere dietro al concetto di *oversight* due esigenze informative ben distinte: da un lato l'assemblea legislativa ha la necessità di chiedere conto (*accountability*) alle amministrazioni statali del loro operato e dei risultati che hanno ottenuto. Il problema per l'assemblea è capire se i comportamenti delle amministrazioni sono stati coerenti col mandato legislativo che hanno ricevuto; si tenta cioè di superare la naturale asimmetria informativa esistente tra coloro che disegnano una politica attraverso la redazione di un testo legislativo e coloro che sono chiamati ad implementarla mediante la realizzazione di attività concrete.

L'impossibilità di avere un controllo diretto sull'attuazione delle leggi o, più in generale, degli atti di indirizzo politico, è alla base della necessità, avvertita dal legislatore, di essere correttamente e costantemente informato. Da questo punto di vista ciò che interessa all'assemblea è avere a disposizione una descrizione attendibile e realistica di quanto è stato fatto per eseguire quanto prescritto dalla legge e una spiegazione dei motivi di eventuali inadempienze o inefficienze. È comprensibile che per fare ciò l'assemblea si doti di una struttura tecnica interna, distaccata ed indipendente dall'organo esecutivo, capace di leggere criticamente i resoconti periodici che da esso provengono e di attingere a fonti informative ulteriori, al fine di elaborare controdeduzioni fondate empiricamente, di svolgere approfondimenti su aspetti particolari dei programmi attuati, di elaborare raccomandazioni o suggerimenti al fine di migliorare la performance delle amministrazioni "controllate", di organizzare momenti di confronto con i rappresentanti dell'esecutivo.

Ma la funzione di *oversight* non si esaurisce qui. All'assemblea appartiene anche l'esigenza di apprendere se, e in che misura, il programma d'intervento pubblico, che essa ha disegnato e

TAV. 1. *Strutture e commissioni di valutazione e controllo*

Stato	Unità di valutazione	Commissione
Florida	<i>Office of Program Policy Analysis and Government Accountability</i>	<i>Legislative Auditing Committee</i>
Idaho	<i>Office of Performance Evaluations</i>	<i>Oversight Committee</i>
Minnesota	<i>Office of the Legislative Auditor (Program Evaluation Division)</i>	<i>Legislative Audit Commission</i>
Missouri	<i>Oversight Division</i>	<i>Committee on Legislative Research</i>
Washington	<i>Audit Team</i>	<i>Joint Legislative Audit and Review Committee</i>
Wisconsin	<i>Legislative Audit Bureau (Program Evaluation Division)</i>	<i>Joint Legislative Audit Committee</i>

promosso, contribuisce a risolvere il “problema” che ne motiva l’esistenza. In sostanza vi è l’interesse a capire quali effetti il programma abbia ottenuto e perché tali effetti si siano prodotti, al fine di decidere se e in quale direzione correggerlo o, in casi estremi, se mantenerlo in vita oppure eliminarlo. Anche in questo caso si rende necessaria la presenza di una struttura interna, composta da professionisti abili nel realizzare, o nel commissionare, sofisticati studi di valutazione, nel verificarne l’attendibilità e la validità dei risultati e nel comunicarne, in modo sintetico e comprensibile, le conclusioni.

In effetti, i compiti assegnati alle strutture di valutazione sembrano destinati a soddisfare entrambe le esigenze adesso descritte. Le valutazioni condotte in seno all’*Office of the Legislative Auditor* (Minnesota), ad esempio, dovrebbero “determinare in quale misura i programmi implementati, o anche solo finanziati, dallo Stato stanno raggiungendo i loro scopi, attraverso un’analisi critica degli obiettivi dei programmi promossi, una misurazione dei risultati ottenuti, la descrizione di eventuali azioni alternative utili ad ottenere gli stessi risultati ed uno studio sull’efficienza nell’allocazione delle risorse. [Sulla base di tali valutazioni] il *legislative auditor* esprimerà considerazioni e suggerimenti al fine di migliorare l’efficacia dei programmi, ridurre i costi d’erogazione dei servizi ed eliminare attività su-

perflue” [*Minnesota Statutes* § 3.971, subd. 7]. Una formula simile è utilizzata per descrivere la missione dell’*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (Florida) che consiste nel condurre analisi e valutazioni che determinino “(a) i costi di ciascun programma; (b) le sue specifiche finalità, così come i benefici pubblici che ne derivano; (c) i prodotti e i risultati ad esso associati; (d) le circostanze che influenzano la capacità dell’amministrazione statale di raggiungere, non raggiungere o eccedere i prodotti e i risultati attesi; (e) le azioni alternative che consentirebbero di giungere ad una migliore gestione del programma” [*Florida Statutes* 11.513].

Com’è facilmente comprensibile il ruolo assegnato a queste strutture è particolarmente delicato, in quanto esse si trovano in una posizione di difficile equilibrio nell’ambito del rapporto dialettico esistente tra l’organo legislativo e quello esecutivo. Esse di fatto finiscono per rappresentare la chiave di volta di tale rapporto, poiché rappresentano un canale privilegiato di scambio di informazioni, argomentazioni, critiche e suggerimenti di cambiamento, perlopiù relativi al funzionamento delle strutture esecutive, ma che a volte mettono in discussione le stesse scelte legislative e di indirizzo adottate in passato dall’assemblea.

Le unità che si occupano di valutazione sono perciò in perenne bilico tra due rischi: da un lato, esiste la concreta possibilità che i rapporti e gli studi da esse prodotti siano strumentalizzati a fini propagandistici nello scontro politico tra maggioranza ed opposizione, snaturandone così la funzione e contribuendo alla perdita di credibilità delle strutture e delle attività che esse svolgono. Dall’altro, vi è il pericolo che, dopo la loro creazione, tali strutture siano percepite, non come fonte di conoscenza utilizzabile dall’assemblea nella sua interezza, ma come possibile fonte di inutili polemiche e sterili diatribe tra le parti politiche e, per questo motivo, vengano messe in condizione di “non nuocere” ai normali lavori assembleari o di commissione, e relegate ai margini dell’attività legislativa, in una situazione di sostanziale inattività. Questo spiega perché sia stato necessario individuare chiare modalità, formali ed informali, di *legittimazione* delle strutture all’interno del quadro istituzionale, tese ad assicurare la

TAV. 2 *Composizione della Legislative Audit commission*

Senato	Camera dei Rappresentanti
<i>Senate Majority Leader</i>	<i>Speaker of the House</i>
<i>President of the Senate</i>	<i>Rules Committee Chair</i>
<i>Tax Committee Chair</i>	<i>Tax Committee Chair</i>
<i>Government Operations Committee Chair</i>	<i>Government Operations Committee Chair</i>
<i>Finance Committee Chair</i>	<i>Ways and Means Committee Chair</i>
<i>Five Members appointed by Minority Leader</i>	<i>Five Members appointed by Minority Leader</i>

giusta rilevanza alle loro attività, e a conferire loro una reputazione di obiettività e di indipendenza di giudizio.

In primo luogo, in ciascuna delle esperienze esaminate, viene individuato un chiaro referente politico della struttura (tav.1), solitamente si tratta di una commissione permanente creata *ad hoc*, che costituisce il principale destinatario dei “prodotti” preparati dall’ufficio di valutazione e controllo. Sono sempre commissioni bicamerali (nei casi in cui l’assemblea statale sia composta da due camere), nelle quali trovano posto un eguale numero di deputati e senatori e i cui seggi sono assegnati in modo paritario a rappresentanti della maggioranza e dell’opposizione. In alcuni casi per conferire alla commissione un maggiore prestigio istituzionale è previsto che tra i suoi membri trovino obbligatoriamente posto i presidenti di altre commissioni permanenti.

Nel caso del *Committee of Legislative Research* del Missouri si prevede semplicemente che due posti, sui venti a disposizione, siano riservati ai presidenti delle commissioni di bilancio delle due Camere; nel caso del *Legislative Audit Commission* del Minnesota sono addirittura dieci i posti assegnati di diritto alle figure istituzionali di maggiore rilievo, compresi i Presidenti delle due camere (tav.2).

Oltre a dare autorevolezza alla Commissione, la presenza dei *Chairs* di altre commissioni, competenti su materie ed argomenti specifici, rassicura sul fatto che i contenuti dei rapporti redatti dall’ufficio non restino un patrimonio esclusivo della commissione, ma vengano opportunamente divulgati e dibattuti con gli altri membri dell’assemblea, sia a livello informale che in sedute

istituzionali dedicate ad approfondimenti. Infine, in alcuni casi, per salvaguardare lo spirito *bipartisan* che dovrebbe guidare i lavori della Commissione, esiste la regola che la presidenza sia affidata in continua alternanza, ora ad un rappresentante della maggioranza, ora ad uno dell'opposizione; in tutti i casi esaminati la regola della rotazione viene comunque osservata per assicurare l'alternanza tra senatori e deputati. Di solito il termine della Presidenza non è superiore ai due anni ⁽⁶⁾.

Una seconda garanzia di obiettività discende dalle modalità di scelta e di nomina del direttore responsabile della struttura di valutazione. Ogni unità è infatti diretta da un'unica figura dirigenziale alla quale viene conferito un alto rilievo istituzionale. Il direttore deve essere scelto tra esperti di provata esperienza in materia di *performance auditing* o di *program evaluation* e in media ricopre la carica per 6 anni ⁽⁷⁾. La provenienza dei candidati al ruolo di direttore è varia: a volte sono esponenti del mondo accademico (professori o ricercatori universitari); più spesso si tratta di analisti e valutatori che hanno svolto la propria attività presso istituzioni pubbliche federali (come il *General Accounting Office* o il *Congressional Budget Office*) oppure presso società o fondazioni private che operano sull'intero territorio nazionale; meno frequentemente provengono da strutture o centri di ricerca che dipendono dall'esecutivo. In ogni caso, qualunque sia la loro provenienza, l'alto profilo professionale, il carisma e il valore personale dei candidati contribuiscono enormemente ad accrescere la credibilità e l'autonomia della struttura all'interno del quadro istituzionale e sono quindi considerati requisiti imprescindibili per giungere al conferimento della carica. La reputazione e la statura professionale del candidato non sono però i soli requisiti richiesti; è di fondamentale importanza che il direttore sia riconosciuto dagli stessi politici come figura *super*

(6) Le stesse regole di nomina spesso valgono anche per la carica di Vicepresidente della commissione che "controbilancia" la carica presidenziale: quando l'uno è senatore, l'altro è deputato; quando l'uno fa parte della maggioranza, l'altro deve necessariamente appartenere all'opposizione.

(7) Solitamente il direttore ha il compito di gestire la struttura e il personale di ricerca, organizzare il programma di lavoro, supervisionare gli studi, seguire ed assistere le sedute della commissione con funzioni di segretario.

partes, garante della correttezza e del rigore metodologico con cui le valutazioni verranno svolte. Per questo motivo, nella maggior parte dei casi, è la stessa commissione ad eleggere a *maggioranza assoluta* o *qualificata* il proprio direttore (ad esempio, il direttore dell'*OPE* – Idaho – deve ottenere almeno il 75% dei voti disponibili). In alcune assemblee però tale elezione non è sufficiente a garantire la nomina. Alla votazione in commissione deve di solito seguire una ratifica da parte dei presidenti di entrambe le camere, oppure, in casi estremi, è prevista una votazione ulteriore di conferma presso i due rami dell'assemblea (ad esempio, il direttore dell'*OPPAGA* – Florida –, dopo essere stato eletto in commissione, deve essere confermato dalla maggioranza assembleare).

Le unità di valutazione traggono la propria legittimazione anche dall'esterno all'assemblea legislativa, attraverso la pubblicazione dei risultati delle analisi condotte. Sebbene il lavoro degli uffici rimanga strettamente confidenziale finché non è terminato, i rapporti di valutazione, una volta completati dalle risposte e dalle osservazioni trasmesse dall'esecutivo, vengono ampiamente diffusi; essi sono presentati in convegni e seminari organizzati dalla stessa commissione, sono inviati alle agenzie di stampa ed anche consegnati gratuitamente ai singoli cittadini che ne fanno richiesta ⁽⁸⁾. L'attenzione dei mass media, dei gruppi di interesse e delle associazioni di categoria verso i risultati pubblicati e il dibattito pubblico che spesso ne consegue costituiscono, da un lato, un forte incentivo per gli uffici a condurre analisi serie e rigorose su argomenti di chiaro interesse per la collettività, dall'altro, costringono i referenti politici a non sottovalutare i contenuti di tali rapporti e a tenersi costantemente informati sullo svolgimento e sugli esiti delle analisi condotte.

(8) La diffusione di Internet ha reso ancora più semplice la divulgazione dei rapporti di valutazione che possono essere facilmente scaricati dai siti delle assemblee.

2.2 Come si scelgono le leggi e le politiche da valutare

Un elemento di particolare interesse della nostra indagine riguarda il modo in cui vengono scelte le leggi e le politiche che sono oggetto di valutazione. In sostanza ci siamo domandati *quali* sono i *meccanismi* che innescano il processo di controllo e di valutazione all'interno delle *State Legislatures*. *Come, perché* e *quando* viene deciso di avviare la valutazione di un determinato aspetto di una legge o di una politica. *Chi* è coinvolto in questa decisione. E, infine, *quale ruolo* è assegnato in tale processo *all'organo esecutivo* e alle parti dell'amministrazione statale che sono oggetto di "controllo". Per rispondere a queste domande, è necessario riconoscere che le istanze di controllo e di valutazione provenienti dall'assemblea possono intraprendere due percorsi assai diversi tra loro; tali percorsi si differenziano sensibilmente per le modalità con cui le domande di valutazione emergono e trovano spazio nell'agenda dei lavori della commissione e della struttura, per il tipo di attività a cui possono dare luogo, e, a volte, per la natura del programma o della politica valutata. Distinguiamo perciò un primo percorso, nel quale il processo di valutazione ha inizio con la stesura di una legge, e un secondo percorso, in cui la valutazione è invece una sorta di "evento accidentale", inizialmente non previsto dal legislatore, che si verifica per iniziativa di attori diversi, anche molto tempo dopo l'approvazione della legge.

A volte il processo di valutazione ha inizio nel momento in cui si redige il testo della legge, nella fase del *drafting* legislativo; è lo stesso legislatore ad accorgersi che per quel particolare intervento dovrebbe essere prevista una successiva attività di valutazione e controllo a favore dell'assemblea. Questo accade soprattutto quando si disegnano politiche e programmi complessi, che presuppongono il verificarsi di una serie di eventi ed azioni di difficile attuazione e in cui sono variamente coinvolti molti attori; oppure quando il legislatore nutre "un ragionevole dubbio" sulla capacità dell'intervento da lui promosso di produrre gli effetti desiderati e perciò intende verificarne a posteriori la reale utilità; o ancora quando l'intervento comporta un ingente esborso di risorse

finanziarie e per questo motivo diviene necessario prefigurare un controllo sulla loro gestione da parte dell'esecutivo.

In ciascuno di questi casi il legislatore può scegliere di porre all'interno della stessa legge che istituisce l'intervento le condizioni e i principi essenziali che dovranno guidare la valutazione. Nasce cioè l'esigenza di definire all'interno del testo di legge vere e proprie *clausole valutative*, articoli chiari e dettagliati contenenti alcune necessarie specificazioni sulle caratteristiche e i contenuti che la valutazione dovrà avere ⁽⁹⁾. La clausola solitamente contiene: *i*) gli obiettivi con riferimento ai quali la valutazione avrà luogo; *ii*) le indicazioni circostanziate di carattere metodologico circa il modo in cui la valutazione dovrà essere realizzata; *iii*) lo stanziamento per lo svolgimento della valutazione; *iv*) i tempi e le fasi di realizzazione della valutazione con la prefigurazione di scadenze per la consegna di rapporti intermedi; *v*) le modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le indagini e gli studi necessari; *vi*) il destinatario ultimo dei risultati della valutazione (a volte l'organo legislativo nel suo complesso, molto più spesso la commissione titolare della funzione di *oversight*). Le clausole valutative mettono quindi in moto un processo di valutazione assai strutturato e laborioso, destinato presumibilmente a durare per un lungo periodo successivo all'approvazione della legge, e teso ad alimentare un lungo scambio di dati, osservazioni, critiche, opinioni e argomentazioni varie tra organo legislativo ed esecutivo. Scopo ultimo di tale scambio è arricchire di contenuti sostanziali, e non soltanto ideologici, il dibattito sulla legge (e quindi sulla politica) valutata, e sui risultati che essa ha ottenuto.

Un esempio emblematico dell'impiego di una clausola valutativa del tipo descritto sopra ci proviene da una legge approvata nel 1997 dall'assemblea di Washington. Con questa legge si istituiva il *Workfirst Program*, un ampio programma di riforma del sistema statale di *Welfare*.

(9) A questo proposito si veda A. MARTINI, M. SISTI, *Fatta la legge... con quali strumenti è possibile valutarne l'attuazione*, in *Iter Legis*, novembre-dicembre, 1999, pp. 335-342; E. RETTORE, U. TRIVELLATO, *Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro*, in *Il Mulino*, 1999, n. 5, pp. 891-904.

Una parte essenziale del programma era centrata sul potenziamento dei servizi di sostegno all'occupazione (aiuto nel primo collocamento, formazione professionale e lavoro "assistito") indirizzati a cittadini in particolari condizioni di svantaggio. L'idea guida del programma consisteva nell'aiutare le persone in difficoltà ad entrare stabilmente nel mercato del lavoro e, contemporaneamente, nel permettere loro di uscire dal sistema di assistenza e di sussidi pubblici. Sulla base di questa definizione di "successo" del programma, sono attribuiti alla valutazione due obiettivi che vengono chiaramente esplicitati all'interno di un articolo della legge (tav. 3): la verifica dei risultati dell'intervento (*outcome*), definiti con precisione in termini di cambiamento nei salari orari, nel numero di ore lavorate e nei redditi totali dei beneficiari dell'intervento, nonché nei sussidi ad essi erogati dall'amministrazione pubblica; il controllo sulla *performance* dalle organizzazioni *non profit* (*audit*), che gestiscono con contratti di natura privatistica i servizi di orientamento e formazione professionale.

La clausola inoltre individua la *Joint Legislative Audit and Review Committee* come responsabile e prima destinataria dei risultati della valutazione, assegnandole un ruolo centrale nel processo di valutazione; attribuisce alla commissione il libero accesso a tutte le informazioni disponibili presso i soggetti incaricati di attuare l'intervento (dal Dipartimento degli affari sociali alle singole organizzazioni operanti sul territorio); identifica un *Think Tank* locale (*Washington Institute for Public Policy*) che collaborerà con la commissione e sarà incaricato di svolgere parte delle indagini e delle analisi necessarie alla valutazione.

Naturalmente il processo di valutazione avviato da una clausola di questo tipo non termina nell'arco di una sola legislatura, ma è destinato a durare per molti anni e a produrre una quantità ingente di informazioni riguardanti aspetti diversi dello stesso programma. È assai probabile che nel corso di questo tempo diversi partiti politici si alterneranno sia alla guida del governo sia nella maggioranza dell'assemblea. Per questo motivo è difficile stabilire a priori, nel momento in cui la clausola valutativa viene redatta, quali saranno le reali ripercussioni delle informazioni

Tavola 3: La clausola valutativa del Workfirst Program

WORKFIRST PROGRAM EVALUATION

(1) Il Joint Legislative Audit and Review Committee dovrà valutare l'efficacia del programma Workfirst [...]. La valutazione giudicherà il successo del programma nell'aiutare i beneficiari a trovare un'occupazione e a ridurre il loro ricorso all'assistenza economica per le famiglie in stato di bisogno. La valutazione includerà come minimo:

(a) L'analisi degli esiti occupazionali dei beneficiari del programma, che includano salari orari, ore lavorate e redditi totali; (b) L'analisi degli esiti in termini di ricorso all'assistenza economica, che includano l'importo dei sussidi e la probabilità di uscire dagli stati di assistito; (c) La verifica delle performance ottenute dagli enti non profit ingaggiati per la fornitura dei servizi di orientamento e formazione professionale. Il Joint Legislative Audit and Review Committee si potrà servire per la realizzazione di tale valutazione della collaborazione del Washington Institute for Public Policy.

(2) I dati amministrativi saranno forniti dal Dipartimento del Lavoro, dall'ente di coordinamento degli istituti tecnici e professionali, dagli enti locali e dagli enti fornitori dei servizi. Il Dipartimento dei Servizi Socio-Sanitari richiederà agli enti privati, quale condizione contrattuale obbligatoria, la fornitura dei dati amministrativi e la raccolta delle informazioni sugli esiti occupazionali necessari per la valutazione.

prodotte sulle scelte di modifica, di estensione o di eliminazione del programma; quale utilizzo faranno i legislatori dei risultati delle valutazioni svolte; se l'una o l'altra parte politica sarà soggetto oppure oggetto di valutazione; se qualcuno (e chi) pagherà elettoralmente gli eventuali fallimenti del programma.

Accanto a valutazioni a lungo termine, innescate dalla presenza di clausole valutative all'interno dei testi di legge, esistono valutazioni "spontanee e non pianificate", della cui necessità i membri delle *State Legislatures* si accorgono solo qualche tempo dopo l'inizio dell'intervento, anche grazie alla segnalazione di attori diversi ed estranei ai lavori assembleari. La necessità di valutare un intervento statale può sorgere in seguito al verificarsi di un evento inatteso e contingente (ad esempio, un disastro ferroviario può indurre l'assemblea a promuovere un'indagine sulle condizioni dei trasporti ferroviari statali) o all'annuncio di una possibile conseguenza indesiderata di uno specifico programma d'intervento (ad esempio, un'associazione ambientalista può manifestare il timore che un abbassamento

Tavola 4: I criteri di selezione delle proposte di valutazione

Criteri di Policy

1. Possibilità di miglioramento: Esiste davvero un problema nell'attuazione della legge o del programma d'intervento? È possibile fare qualcosa per risolvere tale problema?
2. Rilevanza del problema: Il problema è davvero importante? Vi sono alla base delle rilevanti questioni di policy?
3. Pertinenza: Lo Stato ha giurisdizione su quel problema?
4. Rilevanza economica: Ci sono le opportunità economiche per dare inizio alla valutazione? La risoluzione di quel problema causerà risparmi o maggiori entrate per il fisco statale che giustifichino la spesa per la valutazione?
5. Opportunità nei tempi: È trascorso un tempo sufficientemente lungo dall'inizio del programma affinché si possa pensare di valutarlo? La valutazione può essere completata in tempo utile per utilizzare gli eventuali risultati in un successivo intervento legislativo?

Criteri tecnici

6. Fattibilità dello studio: Esistono le metodologie e i dati necessari per condurre la valutazione?
7. Disponibilità: Quale istituto dovrebbe effettuare la valutazione? È disponibile un centro di ricerca sufficientemente "distante" dal programma in modo da garantire la piena obiettività dei risultati?
8. Capacità dello staff: Il personale dell'OLA ha le risorse e le competenze professionali necessarie a svolgere lo studio di valutazione?

della tassa statale sulla benzina, deciso dall'assemblea, provochi un maggior utilizzo delle automobili private e, quindi, un maggior inquinamento atmosferico ed acustico nelle città). Per questo motivo alcune *State Legislatures* hanno previsto l'attivazione di procedure e meccanismi atti a garantire che eventuali idee e proposte di valutazione provenienti dall'esterno dell'organo legislativo possano essere prese in considerazione dalla struttura preposta all'analisi d'attuazione delle leggi e dalla relativa commissione di *oversight*.

Da questo punto di vista l'esperienza sicuramente più avanzata è quella dell'assemblea del Minnesota. I suggerimenti per valutare un particolare aspetto di una politica o di una legge possono giungere alla *Legislative Audit Commission* da diverse fonti e in forme differenti: possono essere avanzati da deputati e senatori appartenenti ad altre commissioni, dal personale di staff dell'assemblea, da rappresentanti del governo, da studiosi e professori universitari, da gruppi di interesse ed associazioni di categoria, persino da singoli cittadini. Come conseguenza di questa apertura verso l'esterno l'ufficio riceve una considerevole quantità di proposte sotto forma di lettere, atti e documenti uff-

ciali, telefonate o messaggi di posta elettronica. È previsto perciò che all'interno della commissione si formi un comitato di sei persone incaricato di visionare tutte le richieste pervenute e selezionare quelle meritevoli di ulteriore considerazione. La selezione avviene sulla base di una lista di criteri riguardanti sia la fattibilità tecnica della valutazione proposta, sia la sua rilevanza ai fini di *policy* (tav. 4).

Il comitato preposto alla selezione in prima battuta restringe il numero di richieste a circa 12-15 argomenti rilevanti e dà mandato all'*Office of the Legislative Auditor* di sviluppare per ciascuno di questi delle sintetiche relazioni informative (*background papers*). Questi documenti, che raccolgono e sintetizzano l'informazione già esistente sul programma, aiutano il comitato ad operare un'ulteriore selezione; inoltre il comitato, al fine di conoscere il livello di interesse dell'intera assemblea sui diversi argomenti proposti, somministra un questionario a tutti i deputati e i senatori, raccogliendone le opinioni e i punti di vista.

Sulla base dell'informazione raccolta il comitato sceglie 5 o 6 argomenti sui quali lo staff deve preparare studi di fattibilità valutativa più approfonditi, che devono contenere una descrizione del programma di cui si propone la valutazione; le domande alle quali si intende dare risposta; i metodi che si intendono impiegare; alcune considerazioni sulle potenzialità e i limiti della valutazione proposta. Gli studi di fattibilità vengono infine presentati all'intera commissione e successivamente votati; i progetti di valutazione scelti sono così inclusi nel calendario dei lavori della struttura che si occupa di valutazione.

Le valutazioni scelte attraverso questo secondo canale sono solitamente meno ambiziose di quelle innescate dalle clausole valutative; molto spesso per essere efficaci tali valutazioni devono infatti rispondere in tempi brevi alle sollecitazioni provenienti dall'esterno. Per questo motivo si tende a restringere gli obiettivi dell'indagine alle poche domande fondamentali per le quali sia verosimile giungere "rapidamente" ad una risposta soddisfacente. Inoltre, le risorse a disposizione di valutazioni di questo tipo sono di norma minori rispetto a quelle disponibili per valutazioni "a lungo termine" che vengono direttamente fi-

nanziate da una quota del budget statale dedicato al programma sottoposto a valutazione. Anche in questo caso però, come nel precedente, le strutture dell'esecutivo e le istituzioni incaricate dell'attuazione di un programma giocano un doppio ruolo; in una prima fase sono viste soprattutto come fonti informative, dalle quali è possibile attingere dati e notizie sul programma oggetto di valutazione; nella fase conclusiva sono invece considerate come interlocutori istituzionali, chiamati a rispondere dei risultati messi in luce dalla valutazione e a controbattere alle osservazioni e alle considerazioni portate dall'organo legislativo.

2.3 *Chi valuta e cosa produce*

L'ultima parte della nostra indagine esamina la composizione delle unità di valutazione operanti all'interno delle assemblee legislative statunitensi e la tipologia di "prodotti" che esse realizzano e confezionano a favore dei politici.

Nella maggior parte dei casi presi in esame le strutture di controllo e valutazione hanno una pianta organica complessa, composta da personale che ha competenze metodologiche e settoriali differenti. Di solito si hanno due o tre divisioni distinte: una prima divisione composta da contabili e revisori dei conti che hanno il compito di effettuare un controllo finanziario sulle attività dello stato; una seconda divisione (sulla quale abbiamo basato la nostra analisi) che si occupa più esattamente di controllo della performance delle amministrazioni e di valutazione dei programmi; una eventuale terza divisione "generalista" alla quale è affidata la gestione del sistema informativo e delle pratiche amministrative.

Un caso esemplare è, ancora una volta, l'OLA del Minnesota; in tale struttura esistono due divisioni, *Financial Audit Division* e *Program Evaluation Division*, entrambe con un proprio direttore responsabile. Il personale impegnato a tempo pieno in compiti di valutazione giunge a circa venti persone. Due di queste si occupano esclusivamente di effettuare analisi e confronti tra i servizi erogati dalle amministrazioni locali al fine di individuare le migliori performance (in termini di minor costo e maggior

qualità). Le altre diciotto persone, sebbene presentino percorsi professionali e competenze disciplinari tra loro molto diverse, si definiscono valutatori e analisti di politiche ed hanno il compito di monitorare l'implementazione dei principali programmi statali e di valutarne i risultati. Scorrendo i loro curricula, scopriamo tra gli altri: un ricercatore universitario di sociologia, un avvocato che ha svolto la sua professione presso un'associazione in difesa dei diritti civili, uno specialista in metodologie statistiche, un laureato in psicologia, un professore universitario di economia, un esperto in comunicazione. Quasi tutti hanno un diploma di master e alcuni hanno perfino un Ph.D. di specializzazione. Si tratta perciò di personale altamente specializzato con la prerogativa comune di aver orientato il loro percorso professionale verso lo studio e l'analisi delle politiche pubbliche.

Da questo punto di vista un altro esempio significativo è costituito dall'OPPAGA della Florida: alle figure del direttore e dei tre dirigenti dell'ufficio di direzione, che svolgono un ruolo intersettoriale, si affiancano ben dieci valutatori, responsabili di uffici che hanno il compito di svolgere studi relativi ai diversi settori d'intervento statale, dall'istruzione alla giustizia, dai servizi sociali all'agricoltura e all'ambiente. Anche in questo caso ciò che colpisce, oltre alla ripartizione dei compiti all'interno della struttura e alla diversità delle figure professionali coinvolte (che di nuovo provengono da tutto il fronte delle scienze sociali), è il cospicuo numero di persone impegnate nelle attività di analisi e di valutazione.

I rapporti di chi lavora all'interno di queste strutture sono di solito prodotti raffinati, confezionati con una particolare attenzione alla comunicazione e alla presentazione dei risultati. In genere si tratta di relazioni con un taglio tutt'altro che accademico, ma che, nello stesso tempo, sono anche molto distanti dai consueti documenti delle amministrazioni. Il linguaggio e lo stile utilizzati per comunicare i risultati degli studi sono molto simili a quello impiegato dai giornalisti: accattivante ed efficace. Lo sforzo di tali unità, motivato dalla consapevolezza che i politici hanno poco tempo a disposizione da dedicare alla lettura dei rapporti da loro prodotti, potrebbe essere riassunto nelle tre pa-

role d'ordine: "comunicare l'essenziale, attrarre l'attenzione del lettore e, soprattutto, farsi capire". I risultati delle valutazioni sono perciò pubblicati in diverse versioni a seconda del livello di approfondimento dell'analisi e dell'estensione dei documenti; esistono i *Brief Summary*, relazioni di non più di due pagine che presentano i principali risultati della valutazione e i suggerimenti per eventuali interventi correttivi da parte dell'assemblea; gli *Executive summary*, che arrivano fino ad una dozzina di pagine, dove i risultati vengono presentati in modo più approfondito, facendo anche ricorso a grafici e tabelle; i *Full Report*, ovvero la versione integrale del rapporto di valutazione, contenente anche i dettagli metodologici e un'estesa e minuziosa illustrazione di tutti gli elementi analizzati. Occorre però sottolineare che la forma scritta è soltanto uno dei modi con cui le unità di valutazione comunicano i risultati del loro lavoro. Molto spesso la presentazione avviene in modo informale durante brevi riunioni o *briefing*, a cui prendono parte lo staff impegnato nell'analisi, i politici interessati all'argomento ed anche rappresentanti dell'esecutivo. Durante tali incontri lo staff illustra brevemente, e poi discute con i convenuti, gli aspetti più interessanti di valutazioni già concluse, o ancora in corso di svolgimento.

Infine, per completare la descrizione delle attività svolte dalle strutture di valutazione, è possibile classificare i "prodotti" offerti ai legislatori anche sulla base dei loro contenuti. A questo proposito distinguiamo i seguenti tipi di analisi:

Fiscal Notes: analisi che a volte precedono l'approvazione della legge e a volte riguardano programmi già approvati e in corso di implementazione. Esse curano essenzialmente gli aspetti di bilancio del programma statale, verificano la corretta gestione delle risorse finanziarie, approfondiscono le cause di sottoutilizzo o di razionamento dei fondi a disposizione.

Program Review: attività meramente descrittiva che non comporta nessun tipo di giudizio. L'intento è di dare una rappresentazione, spesso solo in termini quantitativi, di quanto sta accadendo relativamente all'attuazione di un particolare programma d'intervento.

Program Evaluation: si tratta di valutazione “in senso stretto” e ha il fine di verificare che il programma produca gli effetti desiderati dal legislatore ed eventualmente di spiegare le ragioni e le cause di possibili fallimenti.

Performance Report: esamina le performance di singole agenzie o amministrazioni dello Stato, rilevandone eventuali inefficienze, duplicazioni, sprechi di risorse o buone pratiche gestionali.

L'esperienza statunitense della *Legislative Program Evaluation* colpisce dunque per l'estrema varietà e duttilità degli strumenti informativi impiegati all'interno del processo legislativo. In tale contesto la funzione di *oversight* non resta un principio astratto e non rimanda solo ad una verifica formale della regolarità contabile e amministrativa dei procedimenti attuativi, ma si riempie di contenuti sostanziali sempre diversi, in risposta alle reali esigenze conoscitive dell'assemblea. Il fine ultimo di tale funzione è *approfondire, apprendere e conoscere* ciò che è accaduto in relazione ad un determinato intervento statale e far circolare tale conoscenza all'interno del dibattito politico. Per realizzare questo fine, come abbiamo visto, si ricorre in modo creativo all'ampio bagaglio di tecniche e approcci metodologici maturati in seno alla ricerca sociale ed economica.

3. *Gli strumenti conoscitivi a disposizione delle assemblee regionali*

In questa sezione saranno presi in esame gli strumenti conoscitivi che i Consigli regionali hanno a disposizione per acquisire informazioni utili all'esercizio delle loro funzioni. In particolare cercheremo di capire se vi sono canali di informazione privilegiati che consentono alle assemblee di conoscere l'attuazione delle leggi e delle politiche regionali. A questo scopo abbiamo effettuato una ricognizione delle disposizioni statutarie e regolamentari delle quindici Regioni a statuto ordinario e abbiamo condotto una breve indagine sull'attività di quattro Consigli regionali (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), con l'obiettivo di meglio comprendere quale sia il

concreto utilizzo di tali strumenti nel processo decisionale che si svolge in assemblea e in commissione.

Prima di procedere nella trattazione, però, sono necessarie due precisazioni: ciò che qui interessa è tracciare una panoramica degli strumenti previsti dalle norme in vigore, di conseguenza, non ci soffermeremo in maniera puntuale sulle differenze esistenti fra le esperienze prese in esame, ma, eventualmente, ci limiteremo a sottolineare la peculiarità di alcuni istituti rispetto a quanto previsto dalla maggioranza degli statuti e dei regolamenti.

I dati relativi alla prassi sono ricavati, oltre che da nostre interviste, dal rapporto sullo stato della legislazione del 2000 nella parte riguardante le tendenze e i problemi della legislazione regionale – realizzato dalla Camera dei Deputati e dall'istituto degli studi sulle Regioni del CNR – e da uno studio – curato dal Consiglio regionale della Toscana in collaborazione con il Dipartimento di Diritto pubblico dell'Università di Firenze – sul ruolo delle assemblee elettive, promosso in occasione della nuova fase statutaria aperta dall'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999. Comune a queste ricerche (e anche alla nostra indagine) è la difficoltà, da un lato, di reperire dati quantitativi presso i Consigli regionali, dall'altro, quella di sintetizzare informazioni fra loro disomogenee. Da ciò consegue la possibilità di rilevare, più che conclusioni generalizzabili alle diverse esperienze, alcune linee di tendenza comuni alle realtà territoriali esaminate.

Gli strumenti conoscitivi ad appannaggio dei Consigli regionali e delle commissioni consiliari ricalcano in larga parte quelli del parlamento. Motivo principale di questa corrispondenza è l'influenza che i regolamenti parlamentari del 1971 hanno esercitato durante la fase statutaria delle Regioni e, in particolare, nel momento della stesura dei regolamenti interni ai Consigli. Così come avviene per le due camere, anche per le Regioni può essere operata una distinzione fra strumenti ispettivi e non: i primi implicano per i soggetti chiamati a riferire alle assemblee regionali l'obbligo di rispondere alle richieste formulate dal Consiglio; i secondi lasciano l'interlocutore libero di scegliere

se collaborare o meno. Nella prima tipologia rientrano le interrogazioni e le interpellanze rivolte ai componenti della Giunta, la convocazione dei membri dell'esecutivo regionale, la richiesta di informazioni ai responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale, degli amministratori e dei dirigenti degli enti e delle aziende della Regione e le inchieste. Nella seconda tipologia rinveniamo le indagini conoscitive, le audizioni o consultazioni, le commissioni speciali con fini di indagine e di studio, la consulenza di esperti e i sopralluoghi.

Questi strumenti possono essere differentemente attivati dai singoli Consiglieri, dalle commissioni permanenti o dall'assemblea. Nella prima ipotesi ricade la presentazione di interrogazioni e interpellanze e, salvo alcuni casi, la richiesta di documenti, notizie e chiarimenti all'amministrazione regionale intesa in senso lato. L'assemblea decide dell'istituzione delle inchieste e delle commissioni speciali. Tutte le altre attività possono essere attivate dalle commissioni permanenti. Fatta eccezione per la risposta alle interrogazioni e alle interpellanze, le commissioni – permanenti, speciali e di inchiesta – costituiscono la sede privilegiata per lo svolgimento delle attività ispettive e conoscitive. Anche sotto questo profilo è evidente l'influenza dei regolamenti parlamentari del 1971, che – *inter alia* – hanno segnato l'ingresso dell'attività ispettiva in commissione. Nell'ambito dello svolgimento delle attività conoscitive, infine, "soggetti interlocutori" del Consiglio, delle commissioni o dei Consiglieri possono essere la Giunta, l'amministrazione regionale o la comunità regionale intesa in senso lato.

Esaminiamo più da vicino i singoli strumenti partendo da quelli di natura ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze sono domande rivolte dai Consiglieri ai componenti della Giunta. Le interrogazioni sono finalizzate a verificare la realtà di un fatto, a sapere se esso sia vero, se vi siano informazioni in proposito o se le informazioni a disposizione siano attendibili, se la Giunta intende trasmettere documenti o comunicare notizie in proposito, se abbia preso o intenda prendere provvedimenti su questioni determinate. Le interrogazioni possono anche sollecitare l'invio di informazioni sull'attività dell'amministrazione re-

gionale. Nelle interpellanze, invece, il dato di fatto è assodato e i Consiglieri chiedono ai componenti della Giunta le ragioni di scelte già compiute, o gli indirizzi che intendono seguire in relazione a questioni e affari determinati. Sono i regolamenti consiliari a disciplinare i tempi e le procedure per la presentazione, la discussione e la pubblicità di questi atti. Interrogazioni e interpellanze sono normalmente strumenti attivabili dai singoli Consiglieri, ma possono essere sottoscritte anche da più componenti dell'assemblea. I rappresentati della Giunta potranno rispondere oralmente durante le sedute del *plenum* o, se così è stato espressamente richiesto, in commissione o per iscritto. Alcuni regolamenti prevedono tempi di risposta più celeri per le interrogazioni cui la Giunta o i Consiglieri riconoscano carattere d'urgenza⁽¹⁰⁾; in altri casi sono disciplinate le interrogazioni a risposta immediata (il cosiddetto *question time*)⁽¹¹⁾. Così come accade in parlamento, anche a livello regionale vi è un ampio ricorso a questi strumenti, che spesso sono utilizzati dai Consiglieri per guadagnare visibilità politica nei confronti dell'elettorato. Questo sembra essere il motivo principale per cui la risposta in aula rimane più praticata delle altre, che sono domandate raramente, sebbene siano state introdotte proprio per alleggerire il lavoro dell'assemblea. A titolo di esempio si vedano i dati forniti dal Consiglio regionale del Piemonte: nel periodo giugno-dicembre 2000 sono state presentate 242 interrogazioni e 177 interpellanze, per un totale di 431 atti del sindacato ispettivo. Di questi, 84 sono stati discussi in aula, 3 in commissione, 17 hanno avuto risposta scritta e 19 risposta scritta in commissione⁽¹²⁾.

(10) Cfr., ad esempio, art. 63 reg. cons. Puglia e art. 88 reg. Cons. reg. Lombardia.

(11) Cfr., ad esempio, art. 91 reg. Cons. reg. del Molise; art. 62, reg. Cons. reg. Puglia; art. 79 reg. Cons. reg. Veneto. In Toscana il *question time* è stato introdotto con una circolare del Presidente del Consiglio del 28 ottobre 1997, sul suo concreto operare si veda A. TONARELLI, *Il "Question Time" nel Consiglio Regionale della Toscana. Una promettente innovazione organizzativa*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001.

(12) In relazione agli atti più classici del sindacato ispettivo è necessario menzionare anche un altro strumento conoscitivo a disposizione dei Consigli regionali: le comunicazioni della Giunta. Si tratta di uno strumento previsto nella maggior parte delle *Regioni* a statuto ordinario (fatta eccezione per Calabria, Veneto e Puglia), che può essere unilateralmente attivato dal solo esecutivo regionale. Un recente studio sull'esperienza

Di natura ispettiva sono anche le convocazioni dei componenti della Giunta. In genere gli statuti prevedono che le commissioni possano richiedere la partecipazione alle proprie riunioni del Presidente e dei membri dell'esecutivo regionale per domandare loro chiarimenti su questioni e affari di loro competenza. Il regolamento del Consiglio regionale della Campania rimette questo potere ad una minoranza di otto Consiglieri che possono richiedere per iscritto al Presidente del Consiglio regionale che la Giunta o il suo Presidente "riferiscano sul proprio operato politico" (13). Lo statuto del Lazio e quello della Calabria – prendendo a modello i regolamenti parlamentari (14) – prevedono che i componenti della Giunta siano chiamati a "riferire, anche per iscritto, sull'esecuzione di leggi e deliberazioni e sull'attuazione di mozioni, risoluzioni e ordini del giorno approvati dal Consiglio o accettati dalla Giunta" (15). La stessa disposizione (con l'aggiunta dell'esecuzione dei regolamenti) è ripresa anche dal regolamento del Consiglio regionale della Toscana (16) e da quello dell'Abruzzo (17). In merito alle informazioni sull'attuazione delle leggi non vi sono altre disposizioni rilevanti di carattere statutario o regolamentare, tuttavia accade che siano le stesse leggi regionali a prevedere (di solito in maniera molto generica) che la Giunta relazioni periodicamente al Consiglio sullo stato di attuazione delle disposizioni in esse contenute. Dalle interviste effettuate risulta che, nei pochi casi in

toscana ha mostrato come le comunicazioni della Giunta sono connesse agli atti del sindacato ispettivo sia perché la Giunta può decidere di rispondere a tali atti nel corso delle proprie comunicazioni al Consiglio, sia perché gli atti del sindacato ispettivo, anche se non svolti, si riferiscono a temi trattati dalle comunicazioni (A. TONARELLI, *Le Comunicazioni della Giunta regionale al Consiglio*, in M. CARLI, (a cura di) *op. cit.*, vol. I).

(13) Cfr. art. 71 reg. Cons. reg. Campania.

(14) I regolamenti parlamentari prevedono che le commissioni possano richiedere ai rappresentanti del governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione delle leggi e all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni (artt. 143 comma 3 r.C. e art. 46, comma 2, r.S.).

(15) Cfr. art. 13, comma nono, dello statuto del Lazio e art. 14, comma nono, dello statuto della Calabria.

(16) Cfr. art. 34, comma secondo, reg. Cons. reg. Toscana.

(17) Cfr. art. 106, comma sesto, reg. Cons. reg. Abruzzo.

cui sono effettivamente stese e presentate dall'esecutivo, queste relazioni sono raramente dibattute e prese in esame dalle commissioni permanenti competenti per materia ⁽¹⁸⁾.

Gli statuti prevedono anche la possibilità di sentire (in alcuni casi previa intesa con la Giunta) i responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale, gli amministratori e i dirigenti di enti ed aziende istituite dalla Regione e da essa dipendenti e di chiedere l'esibizione di atti e documenti, rispetto alla quale non può essere opposto il segreto d'ufficio. Questo potere è variamente attribuito dai regolamenti ai singoli Consiglieri o alle commissioni ⁽¹⁹⁾. Elemento peculiare dell'esperienza regionale è il rapporto diretto esistente tra i Consigli e l'apparato amministrativo regionale, rapporto che non passa sempre e necessariamente attraverso il tramite della Giunta. La ragione di questa scelta risiede nel fatto che alle assemblee regionali gli statuti hanno affidato funzioni di carattere amministrativo, che rendono necessario un contatto diretto con l'apparato amministrativo regionale.

Il potere di inchiesta dei Consigli regionali ⁽²⁰⁾ è esercitato tramite la costituzione di commissioni chiamate ad indagare su materie di interesse regionale ⁽²¹⁾, sull'attività della Giunta ⁽²²⁾,

(18) Per il Consiglio regionale del Piemonte l'elenco degli obblighi di relazione al Consiglio è contenuto in un apposito dossier informativo predisposto dalla Direzione del processo legislativo per il 2000. Per il Consiglio regionale della Toscana cfr. M. SISTI e S. NERI, *Sperimentare metodi di valutazione ex post degli interventi legislativi*, Rapporto intermedio di ricerca, Firenze, 2000, pp. 32 e ss., dove sono analizzate le diverse clausole valutative presenti nella legislazione toscana.

(19) Per il primo caso si vedano art. 2 reg. Cons. reg. Piemonte; art. 102 reg. Cons. reg. Lombardia; art. 103 reg. Cons. reg. Molise. Per il secondo cfr. art. 104 reg. Cons. reg. Marche.

(20) La Corte costituzionale già nella sentenza n. 29 del 1966 aveva affermato che il potere di inchiesta è connaturato e implicito nelle funzioni spettanti ai Consigli regionali. Più recentemente, prima nella sentenza n. 4 del 1991, poi nella sentenza n. 209 del 1994, la Corte ha riconosciuto la legittimità delle inchieste, in quanto strumentali all'esercizio delle funzioni regionali e predisposte anche al fine di perseguire interessi di rilievo regionale. È da notare che le commissioni d'inchiesta regionali non sono paragonabili ai corrispondenti organi parlamentari – soggetti alla copertura dell'art. 82 della Costituzione –, che possono procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Le inchieste parlamentari differiscono anche per il loro oggetto, visto che indagano su "materie di pubblico interesse".

(21) Cfr. art. 49, comma 1, statuto dell'Umbria.

sull'attività amministrativa della Regione ⁽²³⁾, su settori di competenza regionale ⁽²⁴⁾. Si può trattare, a seconda dei casi, di commissioni d'inchiesta *tout court* o di commissioni speciali istituite per fini di inchiesta. La loro attivazione è specificamente rimessa all'approvazione di una legge regionale dallo statuto del Lazio ⁽²⁵⁾ e dal regolamento del Consiglio regionale della Calabria ⁽²⁶⁾, più usualmente è rimessa ad una deliberazione non legislativa del Consiglio. In alcuni casi le commissioni di inchiesta possono essere attivate su richiesta di una minoranza del Consiglio: un terzo dei Consiglieri regionali per gli statuti di Umbria ⁽²⁷⁾ e Marche ⁽²⁸⁾; un quarto dei Consiglieri secondo lo statuto dell'Abruzzo ⁽²⁹⁾. Le norme statutarie e regolamentari non specificano ulteriormente l'oggetto di interesse e le finalità delle inchieste regionali. In alcuni casi i regolamenti rimettono la determinazione degli obiettivi delle inchieste alle deliberazioni consiliari istitutive delle commissioni, che devono indicare l'argomento su cui verterà l'inchiesta e il termine entro il quale devono essere conclusi i lavori ⁽³⁰⁾. A volte i regolamenti consiliari prevedono l'impossibilità di partecipare alle inchieste per i Consiglieri che siano membri della Giunta ⁽³¹⁾. Costante è la previsione per cui la composizione delle commissioni di inchiesta deve rispettare la proporzionalità dei gruppi presenti in Consiglio ⁽³²⁾. Anche alle commissioni di inchiesta i titolari degli uf-

(22) Cfr. art. 13, comma undicesimo, statuto del Lazio.

(23) Cfr. art. 14, comma undicesimo, statuto della Calabria.

(24) Cfr. art. 27, comma primo, statuto dell'Abruzzo e art. 18, comma 1, statuto dell'Emilia-Romagna.

(25) Cfr. art. 13, comma undicesimo, statuto del Lazio.

(26) Cfr. art. 93, comma 1, reg. Cons. reg. Calabria.

(27) Cfr. art. 49, comma 2, statuto dell'Umbria.

(28) Cfr. art. 22, comma undicesimo, statuto delle Marche.

(29) Cfr. art. 27, comma secondo, statuto dell'Abruzzo.

(30) A titolo di esempio cfr. art. 20 reg. Cons. reg. Puglia, art. 105 reg. Cons. reg. Abruzzo, art. 118 reg. Cons. reg. Liguria.

(31) Ad esempio cfr. art. 93, primo comma, reg. Cons. reg. Calabria; art. 83, comma 1, del reg. Cons. reg. Basilicata e art. 101 reg. Cons. reg. delle Marche.

(32) In proposito è stato notato che la presenza obbligatoria dei rappresentanti di tutti i gruppi consiliari rende a volte difficile lo svolgimento dei lavori a causa delle difficoltà di raggiungere il numero legale; di qui la necessità di individuare criteri che garantiscano il rapporto maggioranza-opposizione all'interno delle commissioni, ma che per-

fici della Regione, di enti e di aziende da essa dipendenti hanno l'obbligo di fornire tutti i dati e le informazioni loro richiesti, senza dover rispettare il vincolo del segreto d'ufficio. Le commissioni, inoltre, possono invitare qualsiasi soggetto sia in grado di fornire informazioni utili all'inchiesta in corso e possono effettuare sopralluoghi all'esterno. Al termine dei lavori le commissioni potranno presentare una relazione al Consiglio o una mozione sulle conclusioni raggiunte. Nella realtà l'attivazione di un'inchiesta non comporta l'attribuzione di poteri specifici alla commissione che la conduce, ne consegue che il ricorso alle inchieste piuttosto che ad altri strumenti finisce con l'essere una scelta di carattere politico, riconducibile, da un lato, agli argomenti trattati, che di solito sono quelli che investono in maniera più incisiva la responsabilità politica della Giunta, e, dall'altro, alla maggiore visibilità che l'inchiesta offre, visto che è il frutto di una deliberazione dell'assemblea e che in base alla prassi la presidenza è attribuita alla minoranza consiliare⁽³³⁾.

mettano a queste di svolgere le loro funzioni. La stessa osservazione è ribadita anche per le commissioni speciali (cfr. E. FERI, *L'esperienza in Toscana della Commissione di vigilanza, della Commissione di controllo (ex art. 54 dello statuto) e delle Commissioni Speciali*, in M. CARLI, (a cura di) op. cit., vol. I).

(33) In termini numerici il Consiglio regionale della Lombardia ha attivato una commissione d'inchiesta nella I legislatura (Sulla vendita della "Villa Siliprandi" di Cavriana - MN); una nella II (sull'acquisto delle Azioni Finlombarda); una nella III (sull'evacuazione dei fusti contenuti materiali inquinato dell'Icmesa); due nella IV (sull'accertamento delle cause della catastrofe conseguente il nubifragio in Valtellina e Val Brembana e sull'operato della Giunta e dell'assessore al coordinamento dei servizi sociali in tema di lotta all'AIDS); due nella V (sulla gestione regionale della raccolta, del trasporto e dello smaltimento di rifiuti e sulla gestione dei fondi CEE nel settore della formazione professionale); quattro nella VI (sulla realizzazione della nuova discarica per i rifiuti solidi-urbani ed assimilabili ubicati nel comune di Teglio - SO, che non ha prodotto alcun documento finale; sulle vicende relative al polo Baraggia - discarica nel comune di Cerro Maggiore - MI, a conclusione della quale è stato nominato un relatore per l'aula, nel dibattito in aula sono stati approvati due ordini del giorno; sulla spesa sanitaria della Regione Lombardia, che ha approvato un documento e su Malpensa 2000); una nella legislatura in corso (sugli appalti regionali). Minore il ricorso a questo strumento da parte del Consiglio regionale del Piemonte che nel corso delle ultime due legislature lo ha attivato una sola volta, durante la V legislatura, in materia di procedure e gestione dei contratti di appalto e di opere pubbliche. Relativamente alla sola VI legislatura, in Toscana sono state condotte tre inchieste: sull'emergenza e la sicurezza nei luoghi di lavoro, sull'impianto di smaltimento dei RSU in località Braccio all'Isola d'Elba e sulla gestione dell'azienda DSU di Pisa.

Fra gli strumenti non ispettivi o meramente conoscitivi dei Consigli iniziamo col prendere in considerazione le indagini conoscitive. Si tratta – secondo l'espressione più frequentemente riscontrata – di indagini svolte dalle commissioni permanenti per “acquisire informazioni e documenti utili” all'attività del Consiglio e delle commissioni, sulle materie di loro competenza o sulle questioni che devono prendere in esame. Le indagini conoscitive sono decise dalle commissioni stesse. Ancora una volta le norme prese in esame hanno carattere generico e non definiscono in maniera puntuale le finalità di questo strumento. Tale determinazione è rimessa ad un documento successivo che, di volta in volta, individua gli obiettivi conoscitivi delle indagini, il loro programma di svolgimento, gli strumenti che verranno utilizzati nel corso delle stesse e il termine per la conclusione dei lavori ⁽³⁴⁾. Nel corso delle indagini conoscitive le commissioni possono svolgere consultazioni o audizioni con i responsabili dell'amministrazione regionale, i rappresentanti degli enti locali, gli esponenti della società civile, del mondo economico e imprenditoriale, dei sindacati, degli enti di ricerca; fare sopralluoghi; avvalersi della collaborazione di esperti. Normalmente la commissione riferisce al Consiglio sugli esiti della sua indagine con un apposito documento, avanzando, se del caso, le opportune proposte. Talvolta è contemplata la possibilità di presentare relazioni di minoranza ⁽³⁵⁾.

Dal punto di vista operativo, questo strumento è stato utilizzato con maggiore frequenza nel periodo immediatamente successivo alla costituzione delle Regioni, probabilmente in ragione della necessità di meglio conoscere la realtà che i Consigli si apprestavano a governare e regolare. Successivamente, però, si è registrato un ricorso sempre più sporadico alle indagini conoscitive, che nel tempo sono state sostituite da “vie” alternative per l'acquisizione di informazioni. Sempre più spesso, infatti, si utilizzano gli strumenti contemplati nell'ambito dell'indagine (au-

(34) Ad esempio cfr. art. 95 reg. Cons. reg. Lazio; art. 104 reg. Cons. reg. Abruzzo e art. 40 reg. Cons. reg. Lombardia.

(35) Ad esempio cfr. art. 40, comma 5, reg. Cons. reg. Lombardia

dizioni, sopralluoghi, consultazioni e incontri), ma al di fuori di essa, per non dover osservare gli obblighi procedurali e di pubblicità che questa impone. Tali strade sono più “celeri”, meno complesse ed onerose dal punto di vista organizzativo, ma sono anche meno “visibili” dall'esterno. Un'altra ragione per cui può essere privilegiato il ricorso a strumenti diversi dall'indagine è l'esigua dimensione territoriale della Regione, che rende più praticabile per il Consigliere l'acquisizione di informazioni direttamente attinte dal proprio collegio elettorale⁽³⁶⁾.

Accanto alle indagini conoscitive occorre ricordare la possibilità di istituire commissioni speciali con compiti di indagine e di studio. Si tratta di commissioni istituite *ad hoc*, la cui composizione, ancora una volta, deve rispettare la proporzionalità dei gruppi presenti in assemblea⁽³⁷⁾. Le commissioni speciali normalmente trattano temi di particolare rilevanza politica ovvero argomenti complessi che necessitano di un approfondimento. Per le commissioni speciali, dai dati a nostra disposizione, non sembra emergere la stessa disaffezione mostrata nei confronti delle indagini conoscitive⁽³⁸⁾. Come spiegare la distanza fra

(36) Su questi profili cfr. L. PEGORARO, *L'attività conoscitiva nel funzionamento delle istituzioni assembleari sub-nazionali: il caso italiano*, in *AAVV* (a cura di) M. PATRONO e A. REPOSO), *L'informazione parlamentare – sistema comunitario e modelli italiani*, Padova, 1983, pp. 91 ss., A. PALAZZO, *Le indagini conoscitive in Parlamento e nelle Regioni*, in M. CARLI (a cura di), op. cit., vol. I, dove si rileva che nelle tre Regioni prese in esame (Lombardia, Toscana, e Basilicata), nel corso delle ultime due legislature, la V e la VI, si è registrata un'unica indagine conoscitiva, svolta dalla I commissione del Consiglio regionale lombardo sull'operatività del sistema degli enti e delle aziende regionali e delle società a partecipazione regionale. In controtendenza con quanto si è registrato a livello regionale, constatiamo presso le due camere un sempre più frequente utilizzo di questo strumento, maturato soprattutto in corrispondenza dell'incremento del fenomeno della delegazione legislativa, che ha “trasferito” in capo al governo la regolamentazione normativa di ampie materie, è lecito domandarsi se questo sviluppo ci sarà anche per le Regioni, visto che il nuovo ruolo attribuito ai Consigli regionali dopo la riforma della legge costituzionale n. 1 del 1999 ridimensiona fortemente il loro ruolo normativo.

(37) In proposito cfr. *infra* nota 33.

(38) Il Consiglio regionale della Toscana, nel corso della VI legislatura, ha attivato cinque commissioni speciali (sui problemi istituzionali e sulla modifica dello statuto; sulla modifica del regolamento interno; sui rapporti con l'Unione europea e sulle attività internazionali della Regione; sull'occupazione e sulla qualità del lavoro e sul disagio sociale). Il Consiglio regionale della Lombardia, durante la VI legislatura ha istituito tre commissioni speciali (in materia di riforme istituzionali; sull'attuazione della

queste due rilevazioni? Probabilmente su di essa incide il fatto che le indagini conoscitive si inseriscono nel corso dell'ordinaria attività delle commissioni permanenti, con tutti i problemi di organizzazione dei lavori che ciò comporta, e con la conseguente preferenza per le "vie alternative" di acquisizione delle informazioni cui abbiamo accennato; al contrario, l'attività delle commissioni speciali, pur dovendo trovare una collocazione nell'ambito della programmazione dei lavori del Consiglio, è estranea allo svolgimento degli "affari correnti".

Un istituto caratteristico dell'esperienza regionale sono le consultazioni o audizioni, istituite con lo scopo di conferire all'attività dei Consigli una connotazione partecipativa, di apertura alle istanze della società civile, che di per sé è estranea all'esperienza parlamentare. Di particolare rilievo per l'attività delle commissioni sono le consultazioni svolte nel corso dell'istruttoria legislativa. Statuti e regolamenti disciplinano in maniera diversamente ampia e dettagliata le consultazioni, prevedendo diversi livelli di apertura all'esterno⁽³⁹⁾. Nella prassi le consultazioni hanno un carattere esteso e coinvolgono i rappresentanti delle autonomie locali, dei diversi settori dell'economia, dei sindacati, delle organizzazioni sociali. Sebbene si tratti di uno degli strumenti più frequentemente utilizzati, la valutazione sulla sua utilità è controversa, poiché spesso le consultazioni sono viste come la formalizzazione o la ripetizione di un confronto già svolto in sedi extra-istituzionali, di tipo politico.

In proposito il rapporto sullo stato della legislazione per il 2000 evidenzia due elementi che meritano di essere segnalati.

legge 142 del 1990 e, da ultimo, sull'attuazione delle leggi Bassanini), nel corso dell'attuale VII legislatura tre (operanti in relazione allo statuto della Regione; alla situazione carceraria e al rispetto dei diritti civili dei detenuti e all'attuazione delle politiche comunitarie). Durante la V legislatura il Consiglio regionale del Piemonte ha costituito tre commissioni speciali (sulla riconversione e sulla competitività dell'economia nell'industria piemontese, sul funzionamento delle U.S.L. e sulla possibilità di redazione di un Testo Unico), nel corso della VI due (sui progetti Intereg e sulla revisione dello statuto).

(39) In proposito cfr. E. GUARDUCCI, *L'istruttoria legislativa delle commissioni consiliari: le consultazioni legislative*, in M. CARLI, (a cura di) op. cit., vol. II, che dall'esame di statuti e regolamenti individua sette modelli di disciplina di questo istituto a seconda del diverso grado di apertura verso l'esterno.

Da un lato, si registra la diversità di posizioni circa l'utilità dello strumento manifestate dai Consigli regionali: vi è chi esprime un certo scetticismo nei confronti di questa forma di partecipazione dei soggetti esterni alle assemblee all'attività legislativa della Regione, considerandola una prassi di carattere formale che non ha un'effettiva ricaduta sul processo decisionale; chi ritiene che, al contrario, le consultazioni abbiano un effetto diretto sull'attività normativa; chi lamenta l'impossibilità di elaborare dei giudizi in proposito, pur sottolineando alcuni limiti di questi incontri (che possono essere, a seconda dei casi, utilizzati dall'opposizione per rilanciare proposte minoritarie, poco graditi alla maggioranza che vorrebbe privilegiare la speditezza delle decisioni, ovvero utilizzate da quest'ultima per legittimare le proposte avanzate).

Dall'altro, si pone in evidenza l'affermazione di un nuovo modello di partecipazione e consultazione, che si concretizza attraverso la costituzione presso gli esecutivi di organismi permanenti che, in maniera diversa da Regione a Regione, creano, anche verso il Consiglio, luoghi di costante confronto e scambio di informazioni con il sistema degli enti locali e con quello delle forze produttive della Regione. Pensiamo, in particolare, alle Conferenze Regioni-autonomie locali per il sistema delle autonomie territoriali, la cui costituzione ha avuto un primo avvio al momento dell'attuazione della legge 142 del 1990, in relazione ai rapporti tra Regioni e autonomie locali che essa promuoveva, e un secondo in corrispondenza dell'attuazione della legge 59 del 1997, per consentire la partecipazione del sistema delle autonomie al processo di conferimento delle funzioni amministrative. Ulteriore esempio di questa tendenza sono i Consigli regionali dell'economia e del lavoro, dove siedono le rappresentanze degli interessi economico-sociali ⁽⁴⁰⁾.

(40) In proposito cfr. CAMERA DEI DEPUTATI E CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE – ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI, *Rapporto sullo stato della legislazione*, parte II, Tendenze e problemi della legislazione regionale, 30 giugno 2000, Roma, pp. 25 e ss., ove sono riportati i seguenti dati sulle consultazioni per l'anno 1999: in Lombardia, le commissioni hanno avuto 47 incontri con soggetti esterni a fronte di 211 sedute; le consultazioni svolte in relazione ad atti legislativi dalle commissioni della provincia autonoma di Trento sono 93. Nelle Marche vi sono state 17 audizioni, mentre in Friuli

Le consulenze di esperti previste da molti statuti differiscono dalle consultazioni cui partecipano gli esponenti del mondo dell'università e della ricerca. Sulle richieste di consulenza da parte di esperti formulate dalle commissioni si pronuncia di solito l'ufficio di presidenza soprattutto in relazione alle spese che esse comportano. Interessante a questo proposito è la previsione del regolamento del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna in base alla quale la consulenza di esperti deve contemplare anche la nomina di professionisti segnalati dall'opposizione⁽⁴¹⁾. Si pone in questo modo il problema di selezionare la fonte di un'informazione che il Consiglio considera dover essere "neutrale", indipendente e non partigiana rispetto al gioco degli interessi in campo, finalizzata a rispondere a quesiti specifici o particolarmente tecnici, e a questo fine retribuita⁽⁴²⁾. Il solo statuto del Piemonte, infine, prevede la possibilità per le commissioni o per alcuni dei loro membri che siano delegati dalle stesse, di procedere a sopralluoghi⁽⁴³⁾, ma questa possibilità è spesso recuperata attraverso i regolamenti consiliari⁽⁴⁴⁾.

Al termine di questa panoramica, merita di essere segnalata l'istituzione di apposite commissioni di vigilanza da parte dello statuto dell'Abruzzo e del regolamento consiliare della Toscana, poiché si tratta di due esperienze volte a concentrare in un solo organo l'attività di controllo sull'operato della Giunta e dell'amministrazione regionale. La prima ha il compito di controllare l'attività amministrativa della Regione e dei suoi uffici, degli enti e delle aziende dipendenti dalla Regione, l'attuazione dei programmi e dei piani regionali e l'attuazione delle funzioni

Venezia Giulia sono state adottate procedure di informazione solo per sei leggi sulle 30 leggi approvate.

(41) Cfr. art. 25, commi 4 e 5, reg. Cons. reg. Emilia-Romagna.

(42) Portiamo a titolo di esempio la commissione di esperti in materia giuridica che nel corso della scorsa legislatura ha affiancato i lavori della commissione speciale per lo statuto istituita all'interno del Consiglio regionale piemontese per predisporre una nuova carta statutaria.

(43) Cfr. art. 20, comma 4, Statuto del Piemonte.

(44) Cfr. art. 85, comma secondo, reg. Cons. reg. Veneto; reg. Cons. reg. Lombardia all'art. 41, comma 3.

delegate ⁽⁴⁵⁾. Secondo il regolamento interno al Consiglio, la commissione di vigilanza: verifica la corrispondenza dell'attività amministrativa della Giunta, degli enti, e degli uffici sottoposti alla Regione, alle linee generali e speciali approvate dal Consiglio regionale e presenta in proposito una relazione semestrale al Consiglio. Riferisce sull'esercizio delle funzioni amministrative delegate, vigilando sulla conformità alle direttive fondamentali fissate dalla legge di delega, segnalando, eventualmente, la necessità di revoca della delega. Esprime pareri sui progetti di legge di revoca della delega dei poteri alle province, ai comuni e ad altri enti. Presenta annualmente una relazione sulla attuazione del programma e dei piani regionali, e sugli enti e sulle aziende dipendenti dalla Regione. La commissione riferisce al Consiglio sulla propria attività ogni qual volta lo ritenga necessario. La commissione, anche su richiesta di un solo Consigliere, può domandare la documentazione di cui abbia bisogno per esercitare i propri compiti, e può in ogni caso convocare i rappresentanti della Giunta, i responsabili politici e gli amministratori degli altri soggetti. La commissione può altresì chiedere alla Giunta di relazionare, anche per iscritto, sull'attuazione data a leggi e regolamenti e mozioni ed ordini del giorno approvati dai Consigli. La commissione può effettuare sopralluoghi. Al di fuori delle relazioni di cui si è detto la commissione non può emanare direttive agli uffici, imputare responsabilità e sindacare l'attività di uffici o altri organi ⁽⁴⁶⁾.

La seconda commissione di vigilanza è quella del Consiglio regionale della Toscana. Inizialmente prevista nel nuovo statuto della Regione (che non è mai stato approvato dal parlamento), la commissione è stata nel frattempo istituita attraverso una modifica del regolamento interno al Consiglio, che ha altresì disciplinato la composizione della commissione, i suoi poteri, i tempi e

(45) Il Consiglio istituisce una commissione consiliare permanente alla quale è attribuita la funzione di vigilanza, riferendone periodicamente al Consiglio, sull'attività amministrativa della Regione e dei suoi uffici, sull'attuazione del programma e dei piani regionali, nonché degli enti e delle aziende dipendenti e sull'esercizio delle funzioni delegate", cfr. art. 28 statuto dell'Abruzzo.

(46) Cfr. art. 106 reg. Cons. reg. Abruzzo.

le procedure della sua attività. La commissione di vigilanza esprime parere motivato sulle proposte di atti al Consiglio relativi alla programmazione e al bilancio. Tale parere attiene esclusivamente alla coerenza dei medesimi con i documenti programmatici generali e con l'andamento del bilancio. Quando la commissione di vigilanza esprime parere contrario all'approvazione di una proposta, questo determina l'improcedibilità ulteriore della medesima. In tal caso il Presidente del Consiglio comunica al proponente l'atto e alla commissione competente dell'interruzione del procedimento. Alla commissione spetta la vigilanza sull'attuazione della programmazione regionale di cui essa riferisce annualmente al Consiglio. Il Presidente del Consiglio assegna alla commissione di vigilanza le proposte di legge di spesa e le proposte di atti relativi agli strumenti di programmazione previsti dalla normativa e dal piano regionale di sviluppo. Le stesse proposte sono assegnate dal Presidente del Consiglio, contestualmente, alle commissioni competenti. La commissione vigila sugli atti di attuazione della programmazione regionale e riferisce al Consiglio, almeno una volta all'anno, sui risultati della propria attività⁽⁴⁷⁾. Nella prassi il funzionamento di questo organo è stato "travagliato", poiché sono sorti problemi di carattere interpretativo circa le reali attribuzioni della commissione e conflitti di competenza con le altre commissioni permanenti, in particolare con la commissione bilancio in relazione alla spettanza della competenza sulla valutazione della copertura finanziaria di alcuni provvedimenti.

Volendo tirare le fila di questa breve e sommaria rassegna, dobbiamo concludere che i Consigli regionali non hanno a disposizione canali privilegiati per conoscere l'attuazione delle leggi regionali e per monitorare le politiche della Regione. Sicuramente gli strumenti e le procedure descritti possono essere utili anche in questa direzione, ma non si tratta di strumenti e procedure pensati e concepiti a questo fine. Ciò ha una ricaduta sul tipo di informazioni che il Consiglio riceve in merito, poiché non essendo programmata alcuna attività finalizzata alla verifica

(47) Cfr. art. 19 *bis*, *ter*, *quater*, *quinqües* e *sexies* reg. Cons. reg. Toscana.

dell'attuazione delle leggi e all'implementazione delle politiche regionali, le informazioni che si potranno raccogliere saranno parziali, e la loro funzionalità sarà in qualche modo limitata dalla mancanza di un'attività mirata e sistematica in questa direzione.

Ciò detto occorre sottolineare che dalle interviste svolte con i funzionari delle assemblee regionali emerge che i Consiglieri domandano sempre più frequentemente dati ed informazioni (di carattere finanziario, economico, sociale e relativo all'attuazione delle leggi) agli apparati amministrativi delle assemblee regionali. Ciò ha come conseguenza il fatto che le strutture del Consiglio sono sempre più spesso chiamate ad intervenire in termini di sintesi o di rielaborazione delle informazioni raccolte per e da i Consiglieri. Infatti, data la ristrettezza dei tempi della politica, la quantità di informazioni che affluisce al processo decisionale non può essere "trattata" direttamente dai componenti dell'assemblea. Questo comporta un crescente intervento dei servizi interni alle assemblee regionali e da ciò deriva l'esigenza di dotare le strutture del Consiglio di apparati idonei a raccogliere tali informazioni e di professionalità capaci di rielaborarle.

4. Ipotesi per l'introduzione di strumenti di monitoraggio e valutazione all'interno dei Consigli regionali

Concludiamo il nostro lavoro con alcune considerazioni preliminari sulla prospettiva di costruire una funzione di "monitoraggio e valutazione" da parte dei Consigli regionali.

4.1 L'esperienza italiana e statunitense a confronto

Il confronto tra l'esperienza della *Legislative Program Evaluation* e il caso italiano offre interessanti elementi di riflessione. Nonostante la distanza che esiste tra i due contesti istituzionali e normativi, riteniamo che da questo confronto possano emergere indicazioni utili ad orientare le future decisioni di modifica o di

revisione delle norme statutarie e regolamentari in tema di monitoraggio e valutazione delle leggi.

Un primo elemento di riflessione riguarda il modo con cui le informazioni giungono ai membri eletti all'interno degli organi legislativi. Relativamente a questo aspetto esiste una differenza sostanziale tra l'esperienza statunitense e il caso italiano. Le norme statutarie dei Consigli regionali prevedono che sia *direttamente* il singolo Consigliere o la commissione a raccogliere e analizzare le informazioni necessarie a rispondere alle proprie esigenze conoscitive. Questo accade quando un Consigliere presenta un'interrogazione o un'interpellanza, ma anche quando le commissioni decidono di attivare un'indagine conoscitiva su un tema di particolare interesse oppure di sentire soggetti esterni al Consiglio.

In ognuno di questi casi possiamo parlare di *strumenti conoscitivi diretti*, per l'utilizzo dei quali il politico dovrebbe servirsi esclusivamente delle proprie personali capacità di elaborazione e di sintesi per formulare giudizi sull'operato dell'amministrazione, sull'utilità o meno di un provvedimento legislativo o, più semplicemente, per rendersi conto di quanto accade o è accaduto nell'ambito regionale dopo la sua adozione. Si presume cioè che i membri del Consiglio, singolarmente oppure in gruppo, siano in grado di utilizzare immediatamente le informazioni provenienti dall'esterno, senza che vi sia alcun tipo di mediazione, di rielaborazione o di filtro da parte di un soggetto detentore di conoscenze specialistiche.

Chiaramente il fatto che i politici siano direttamente coinvolti in tutte le fasi del processo informativo, dalla formulazione delle domande all'utilizzo finale delle informazioni, ha delle conseguenze sul tipo di "conoscenza" prodotta. La ben nota scarsità di tempo a disposizione dei politici, nonché la mancanza delle competenze professionali necessarie a realizzare complesse attività di analisi, lascia intuire tutti i limiti di tale processo informativo, che, nel migliore dei casi, può portare ad una semplice, ma spesso parziale e superficiale, descrizione dell'accaduto. Nel peggiore dei casi si può ipotizzare che l'uso di questi strumenti divenga soltanto un modo per guadagnare visibilità all'interno o all'esterno dell'assemblea o per esercitare una qualche forma di

pressione nei confronti dell'esecutivo. In questi casi il fine conoscitivo passa nettamente in secondo piano e con esso la possibilità di esercitare una reale funzione di controllo.

Come abbiamo visto, le assemblee statali statunitensi hanno scelto una strada diversa. Accanto a strumenti di tipo classico come le audizioni o le interrogazioni, si è scelto di aprire diversi canali di *feedback* che permettono ai politici di ricevere informazioni già elaborate e sintetizzate da altri. Possiamo parlare a questo proposito di *strumenti mediati di conoscenza*. Con la previsione di tali strumenti si riconosce l'importanza di avere a disposizione "professionisti dell'analisi e dell'informazione", capaci di ridurre e tradurre a favore dell'assemblea la complessità dell'operato dell'amministrazione statale e della realtà sulla quale essa interviene e, quindi, di aiutare i legislatori in un difficile processo di apprendimento. Ricorrere alla mediazione di protagonisti non significa abolire il confronto dialettico con i rappresentanti dell'esecutivo, ma piuttosto giungere a tale confronto con maggiore conoscenza e consapevolezza di quanto è accaduto o sta accadendo. Il ruolo del politico resta fondamentale sia nel momento della formulazione dell'esigenza conoscitiva, sia nel momento dell'utilizzo a scopi decisionali dei risultati delle indagini svolte. Il politico delega però ad altri, con particolari competenze professionali, il compito di mediare il proprio rapporto con informazioni complesse.

Una seconda differenza riguarda il carattere di "contingenza" degli strumenti previsti dai Consigli regionali rispetto a quelli adottati dalle assemblee statunitensi. In effetti, gli strumenti conoscitivi a disposizione dei Consigli sono "attivati" in modo occasionale ed episodico. La finestra attraverso la quale il Consigliere si affaccia per osservare la realtà circostante si apre solo per un breve periodo di tempo e successivamente torna a chiudersi magari per non riaprirsi più o solo dopo molto tempo. Il periodo di apertura della finestra può naturalmente variare da pochi giorni a qualche anno, ma è poco probabile che sopravviva alla fine di una legislatura, mentre l'operatività delle leggi e i problemi su cui intendono intervenire hanno un ciclo di vita più lungo. In sostanza, tali strumenti sembrano privilegiare le virtù

dell'immediatezza e dell'estemporaneità a quelle della continuità e della permanenza: il flusso di informazioni che arriva all'assemblea per iniziativa di un singolo Consigliere, di una commissione o dell'assemblea è destinato ben presto ad esaurirsi, molto spesso senza lasciare una memoria del suo passaggio, senza dubbio non una memoria a livello istituzionale.

Al contrario, le strutture e gli strumenti di informazione impiegati dalle assemblee statunitensi presentano carattere di permanenza e di stabilità. Molte delle iniziative volte a recuperare informazioni sull'attuazione di leggi e programmi statali innescano un processo cognitivo che va ben al di là di una sola legislatura. L'esistenza di un'unità organizzativa interna che si occupa in modo stabile di produrre informazioni a favore dei legislatori assicura che il flusso informativo non si interrompa mai e, soprattutto, che vi sia una memoria istituzionale organizzata di quanto si è conosciuto ed appreso rispetto ad un argomento o ad una particolare politica nelle legislature precedenti. Il "deposito della conoscenza", che spesso nelle assemblee italiane viene garantito dalla buona volontà di un Consigliere anziano o di un solerte funzionario, viene nelle esperienze statunitensi istituzionalizzato e messo a disposizione di tutti gli eletti in modo sistematico, affidabile e trasparente.

L'ultimo elemento di riflessione riguarda l'oggetto che i diversi strumenti adottati nelle due esperienze tentano di indagare e di conoscere. Nel caso delle assemblee statunitensi la produzione di informazione è largamente focalizzata sulle politiche di intervento pubblico (*programs*) promosso da una particolare legge statale o sul problema rispetto al quale si prospetta o si invoca un determinato provvedimento legislativo: l'esigenza conoscitiva è perciò sempre connessa all'iniziativa legislativa. A seconda dei casi vengono analizzati aspetti diversi dell'intervento: a volte si intende controllare la performance delle organizzazioni pubbliche coinvolte nella produzione di beni o nell'erogazione di servizi pubblici; in altre si tenta di valutare se l'intervento abbia ottenuto gli effetti desiderati su particolari fenomeni economici o sociali.

Nel caso dei Consigli regionali italiani l'oggetto di indagine è

molto meno definito e raramente coincide con l'attuazione o i risultati ottenuti da un particolare intervento promosso dall'assemblea. Molto più spesso i Consiglieri desiderano ottenere informazioni di natura generale riguardanti un ampio settore d'intervento oppure intendono conoscere la posizione della Giunta riguardo ad un fenomeno contingente. Sovente la richiesta di maggiori informazioni è legata al verificarsi di un evento eccezionale o di una decisione particolare dell'esecutivo. Non si vuole con questo negare l'importanza e l'utilità di questo tipo di informazioni: si vuole solo mettere in luce che limitarsi a questo difficilmente innesca meccanismi di apprendimento che si traducono in un'azione di controllo incisiva da parte dell'assemblea.

4.2 Quali indicazioni per la revisione degli Statuti regionali?

Dall'esame dell'esperienza statunitense e da un primo confronto con il caso italiano emergono alcuni interessanti spunti di riflessione sugli strumenti che il Consiglio potrebbe adottare al fine di potenziare un'eventuale funzione di controllo sull'operato dell'amministrazione e, più in generale, al fine di incrementare la propria capacità di conoscere e apprendere rispetto all'attuazione delle leggi approvate.

La revisione degli statuti consiliari rappresenta un'opportunità per le assemblee legislative regionali di far crescere al loro interno le competenze necessarie all'uso di nuovi strumenti conoscitivi per il monitoraggio delle leggi? Dando per scontata una risposta positiva a questo interrogativo, si tratta di declinare in maniera più puntuale il livello di dettaglio a cui uno Statuto dovrebbe arrivare nel delineare la funzione di controllo e i suoi strumenti. Ci pare che siano quattro i livelli possibili.

È sufficiente che lo statuto si limiti ad introdurre il principio generale che il Consiglio regionale ha diritto ad essere informato su "cosa ne è stato" delle leggi che ha emanato? Già oggi in alcuni statuti regionali troviamo accenni a questo diritto/funzione del Consiglio; le formule impiegate hanno contorni molto sfumati del tipo "il Consiglio esprime l'indirizzo politico e amministrativo della Regione e ne *controlla l'attuazione*".

Un primo sforzo potrebbe allora consistere nel dare maggiore rilevanza alla funzione di controllo, dedicando ad essa un articolo apposito che contenga una definizione più diretta ed esplicita dei compiti che il Consiglio è chiamato a svolgere. Tale articolo, inoltre, dovrebbe sancire il diritto per il Consiglio di accedere a tutte le informazioni e le informazioni in possesso della Giunta e di altri soggetti attuatori di politiche e programmi regionali.

L'enunciato quindi non dovrebbe limitarsi ad invocare genericamente la funzione di controllo, ma dovrebbe far esplicito riferimento al processo di attuazione delle leggi come oggetto specifico del controllo, al diritto da parte del Consiglio di essere sistematicamente informato su come questo processo si sta svolgendo e su quali risultati ha prodotto, al dovere della Giunta di "dare conto" al Consiglio del proprio operato nell'attuare le leggi. Quindi i termini "processo di attuazione", "informazione" e "dare (o render) conto" dovrebbero tutti apparire nell'articolo. Formulazioni di questo tipo non possono da sole garantire la creazione di un sistema di monitoraggio e valutazione come quello descritto precedentemente, ma rappresentano la prima e basilare enunciazione di principio su cui eventualmente costruire indicazioni più specifiche.

Il passo successivo consisterebbe nel delineare a livello statutario alcuni meccanismi di cui il Consiglio possa avvalersi per dare sostanza alla propria funzione di controllo. In particolare, si tratterebbe di delineare strumenti e procedure che vadano al di là di quelli "minimi" già previsti negli statuti attuali e passati in rassegna nella Sezione 3 di questo lavoro. In questa categoria rientrerebbe soprattutto la necessità dell'inclusione, sancita a livello statutario, di "clausole valutative" all'interno dei testi legislativi. Tali clausole dovrebbero indicare i tempi, i modi e gli obiettivi conoscitivi con cui la Giunta riferisce al Consiglio e/o alle sue commissioni del proprio operato nel dare attuazione alla legge ⁽⁴⁸⁾.

(48) In alternativa, come si prefigura più sotto, lo statuto potrebbe prevedere che sull'opportunità di inserire una clausola valutativa all'interno del testo di legge si esprima

Prevedendo esplicitamente l'inclusione di clausole valutative nelle leggi, lo statuto creerebbe una sorta di diritto-dovere da parte dei futuri Consigli regionali di considerare l'attuazione della legge come parte del processo legislativo stesso. La previsione a livello statutario non sarebbe ovviamente condizione sufficiente perché si innesti un circolo virtuoso di apprendimento da parte del Consiglio: l'esistenza della clausola non implica che essa venga presa sul serio né che l'attività di "render conto" vada al di là della pura formalità, come già avviene oggi. Crediamo però sarebbe questo un segnale importante per fare sì che il render conto dell'attuazione delle leggi diventi un fatto fisiologico, non sottoposto alla dialettica maggioranza-opposizione in Consiglio.

In alternativa alla previsione in statuto, l'istituzione delle clausole valutative potrebbe essere demandata ad un'eventuale legge che regoli le procedure della produzione normativa regionale⁽⁴⁹⁾. Crediamo tuttavia al forte valore simbolico che avrebbe la menzione di questo istituto negli statuti stessi.

Come si è visto nella sezione 2, le *State Legislatures* americane prevedono l'esistenza di una commissione consiliare deputata alla funzione di *oversight* sull'attività dell'amministrazione. Ha senso ipotizzare un'istituzione analoga per i Consigli regionali? Accanto ai potenziali benefici – una maggiore visibilità dell'azione di controllo – vi sono rischi in un'operazione di questo genere. Il rischio maggiore è che in tale commissione vengano relegati i Consiglieri con minor prestigio e influenza, in quanto essa non deciderebbe sull'allocazione di risorse pubbliche, ma giudicherebbe solamente come queste vengono usate. Un modo per ridurre questo rischio è prevedere a livello statutario che di questa commissione facciano parte di diritto i presidenti delle più importanti commissioni consiliari, oltreché un numero pari di Consiglieri dell'opposizione.

Al fine di evitare sovrapposizioni e conflitti di attribuzione

una specifica commissione.

(49) La previsione di una legge sulle procedure legislative trae la sua motivazione dall'esigenza di non affidare esclusivamente al regolamento consiliare le norme di dettaglio che non possono essere inserite nello statuto.

con le altre commissioni permanenti, i poteri e i compiti della commissione dovrebbero essere chiaramente definiti e non demandati a formule astratte od ambigue. La commissione potrebbe ad esempio avere un importante ruolo nel promuovere il processo di valutazione prima dell'approvazione della legge, attraverso l'espressione di un parere obbligatorio o vincolante sull'opportunità di includere una clausola valutativa all'interno del testo legislativo e proporre una corretta formulazione. Inoltre, la commissione, essendo la destinataria privilegiata anche se non esclusiva dell'informazione prodotta, avrebbe l'importante incarico di verificare il rispetto non solo formale di quanto prescritto nelle clausole valutative; di garantire la diffusione dei risultati delle valutazioni; di redigere risoluzioni contenenti suggerimenti e proposte di miglioramento, indirizzate alle commissioni consiliari competenti e/o agli apparati dell'esecutivo; di controllare se, e in che modo, tali suggerimenti sono stati accolti e quali effetti hanno prodotto.

Un altro modo per ridurre il rischio che una commissione di *oversight* veda svuotato il proprio ruolo e con esso quello della stessa funzione di controllo è quello di prevedere a livello statutario l'esistenza di una struttura di supporto all'attività della commissione. Ovviamente lo statuto non dovrebbe regolarne le modalità di funzionamento ma solo prevederne l'esistenza e forse anche prevedere una procedura speciale per la scelta del suo direttore, che dovrebbe essere nominato dal Consiglio stesso con una maggioranza qualificata, in modo da coinvolgere anche la minoranza nella sua nomina e favorire così la scelta di una personalità indipendente. La nascita di una struttura di questo tipo, con caratteristiche di autonomia e rilevanza istituzionale e con le professionalità necessarie a rispondere ad esigenze conoscitive sofisticate ed evolute, è in effetti una condizione determinante per lo sviluppo di questa funzione all'interno dell'assemblea.