IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Recenti proposte di modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte in materia di qualità della normazione e valutazione delle politiche

Fabrizio d'Alonzo e Andrea Stroscio[1]

Il contenuto, compreso ogni eventuale errore, è frutto esclusivo del pensiero degli autori e non impegna l'ente di appartenenza.

(Abstract)

Il presente lavoro si propone di contestualizzare e di illustrare i tratti principali della proposta di deliberazione n. 131 presentata l'11 dicembre 2015 dall'Ufficio di Presidenza al Consiglio regionale del Piemonte, recante modifiche del Regolamento interno in materia di qualità della normazione e valutazione delle politiche regionali. Dando seguito a precedenti pubblicazioni ospitate in questa rivista sull'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative e gli strumenti di qualità della normazione e sugli organismi istituzionali dedicati alla verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche nelle Assemblee legislative regionali, si rende sinteticamente conto della revisione regolamentare avviata dal Consiglio regionale del Piemonte, volta a un rafforzamento degli strumenti di qualità della normazione e della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche, anche alla luce dell'esperienza sin qui maturata in Piemonte e nelle altre Regioni.

1. Cenni introduttivi.

Sono ormai trascorsi diversi anni dall'introduzione della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche nel Consiglio regionale del Piemonte. Sin dal 2002, in seno alla Direzione Processo legislativo del Consiglio regionale del Piemonte, è stata promossa un'attività sperimentale, sostenuta dal progetto CAPIRe – Controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali[2] , volta alla redazione di clausole valutative e alla lettura critica di rapporti sullo stato di attuazione di singole leggi. Da allora sono state numerose le clausole valutative inserite in leggi regionali e le relative relazioni

pervenute dalla Giunta regionale[3] .

Lo Statuto della Regione Piemonte, approvato con legge regionale 4 marzo 2005, n. 1, ha stabilito all'articolo 48 che i testi normativi siano improntati, tra l'altro, ai principi di qualità della normazione, intesa anche quale qualità sostanziale della normazione, e riconosciuto la funzione di controllo anche intesa come controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali. L'articolo 71, comma 1, recita infatti: "Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti".

Il Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 269-33786 del 24 luglio 2009, ha disciplinato agli articoli 45 e 46 l'esercizio della funzione così intesa e istituito il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche. Il Comitato è un organismo paritetico, composto da sei Consiglieri scelti dal Presidente del Consiglio in modo da garantire la rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizioni, preposto a coadiuvare gli organi del Consiglio nell'esercizio della funzione stessa. Il funzionamento del Comitato è disciplinato dall'art. 46 del Regolamento interno e dalle disposizioni operative della delibera dell'Ufficio di Presidenza 14 giugno 2010, n. 100. Il 15 marzo 2011 il Comitato si è insediato per la prima volta e ha avviato i propri lavori[4] .

Secondo il vigente Regolamento interno sono funzioni proprie del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche la promozione di missioni valutative e di iniziative inerenti lo studio e la divulgazione della valutazione delle politiche e degli strumenti di qualità normativa. Sono inoltre funzioni derivate, su richiesta delle Commissioni, l'espressione di pareri[5] in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge e la verifica del rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni stesse previsti da clausole valutative, nonché la realizzazione di eventuali documenti di analisi delle relazioni ad esse conseguenti.

Il Consiglio Regionale del Piemonte per rispondere efficacemente alle nuove funzioni si è inoltre dotato da alcuni anni di una struttura dedita in modo specifico ad attività inerenti la qualità della normazione, la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche, l'Unità organizzativa Qualità della normazione e valutazione delle politiche, in staff alla Direzione Processo legislativo.

Trascorsi appunto ormai diversi anni dall'avvio di queste attività, il Consiglio regionale ha avviato una revisione regolamentare e organizzativa volta a un ulteriore rafforzamento degli strumenti di qualità della normazione e della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche, anche alla luce dell'esperienza sin qui maturata in Piemonte e nelle altre Regioni. Sono state inoltre considerate ulteriori innovazioni, maturate in seno al Consiglio e recentemente assunte dal legislatore regionale piemontese, circa l'esercizio della funzione di controllo così intesa.

La legge regionale 8 febbraio 2016, n. 3 nell'apportare modifiche alla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43 recante disciplina dell'Istituto di ricerche economico e sociali del Piemonte IRES ha attribuito nuove competenze al Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche. Tra i nuovi compiti istituzionali di IRES Piemonte, infatti,

sono previsti tra l'altro non solo lo svolgimento di studi e approfondimenti riguardo l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche regionali e il supporto per l'adempimento degli obblighi informativi previsti dalle clausole valutative, ma anche lo svolgimento di missioni valutative, promosse dal Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, per soddisfare le esigenze conoscitive del Consiglio regionale inerenti l'analisi e la valutazione delle politiche regionali. Il Consiglio regionale anche per questo approva i programmi di ricerca annuali e pluriennali di IRES Piemonte, sentito il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche.

La clausola valutativa introdotta nella legge regionale 24 febbraio 2016, n. 4 "Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli" ha inoltre stabilito per la prima volta espressamente che le relative relazioni della Giunta regionale siano presentate anche al Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche. La clausola ha inoltre introdotto un nuovo meccanismo istituzionale, secondo il quale il Consiglio regionale, tenuto conto delle relazioni presentate e degli eventuali ulteriori documenti di analisi, formula direttive e indirizzi, sulla cui base la Giunta regionale adotta o modifica i successivi piani triennali regionali degli interventi per contrastare la violenza di genere.

L'impegno accennato ha portato all'unanime presentazione l'11 dicembre 2015 da parte dell'Ufficio di Presidenza della Proposta di Deliberazione n. 131, recante modifica regolamentare per il rafforzamento della funzione, ora assegnata alla Giunta per il Regolamento[6] .

2. I principali tratti della proposta.

La Proposta di Deliberazione n. 131 prevede, dal punto di vista sistematico, la modifica e l'integrazione del Capo VI (Qualità della Legislazione) del Regolamento interno del Consiglio regionale, con la sostituzione degli articoli 44, 45 e 46 e l'inserimento di due nuovi articoli il 46 bis e il 46ter. Inoltre, viene prospettata una modifica di coordinamento dell'articolo 82, comma 3. Infine, è previsto l'inserimento di tutta la disciplina concernente il Comitato per la qualità della normazione nella fonte regolamentare, facendo confluire negli articoli del Capo VI le norme attualmente contenute nella Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 14 giugno 2010, n. 100 .

Si presenta di seguito una sintesi dei principali elementi della proposta sotto l'aspetto sostanziale.

L'*articolo 1* sostituisce l'articolo 44 (Qualità della legislazione). Il testo dell'articolo 44 viene integrato, in modo da attuare compiutamente i principi statutari in materia di qualità della normazione, i già citati articoli 48 e 71, comma 1. Inoltre, riconosce esplicitamente, quale elemento di qualità normativa, la funzione di controllo consiliare inteso come controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali[7] .

L'*articolo 2*, che sostituisce l'articolo 45, individua e definisce i due strumenti di qualità sostanziale della normazione utilizzati per dare avvio e svolgere le attività informative utili a realizzare il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche, le clausole

valutative e le missioni valutative. Per quanto riguarda queste ultime il nuovo articolo prevede non solo l'individuazione dei loro tratti costitutivi ma attribuisce anche una specifica funzione al Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche che le promuove, la nomina, tra i suoi componenti e nel rispetto del principio paritario, di due relatori, quali referenti a livello politico del corretto svolgimento della ricerca di valutazione[8] .

L'*articolo 3* sostituisce l'articolo 46, che istituisce il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, e ne delinea le fondamentali caratteristiche strutturali, dettando altresì alcune disposizioni riguardo la fase costitutiva. Il nuovo testo definisce il Comitato come "organismo paritetico ad alta valenza istituzionale in materia di qualità della normazione e valutazione delle politiche", così confermando non solo la sua natura paritetica ma anche conferendogli una più precisa collocazione nell'architettura istituzionale del Consiglio[9] . L'articolo inoltre precisa alcuni elementi procedurali riguardo la fase istitutiva del Comitato, la previsione di un collegamento diretto tra il Comitato e l'Ufficio di Presidenza e non solo più con le Commissioni permanenti e l'innalzamento da sei a dieci mesi del termine semestrale attualmente previsto per il turno di Presidenza, per consentire una più adeguata continuità all'azione del mandato di ciascun Presidente.

L'*articolo 4* propone di aggiungere un nuovo articolo, il 46 bis, dedicato alle disposizioni inerenti il funzionamento del Comitato. L'inserimento di questo articolo risponde a esigenze sistematiche e di manutenzione normativa: infatti in esso confluiscono alcuni dei contenuti che attualmente sono disciplinati dalla Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 14 giugno 2010, n. 100, che detta alcune disposizioni operative, attuative delle disposizioni di principio dell'articolo 46 del Regolamento interno del Consiglio.

L'*articolo 5* prevede l'inserimento dell'articolo 46 ter, che amplia le competenze del Comitato per favorire il miglioramento della qualità normativa e l'effettivo e incisivo svolgimento della funzione consiliare di controllo. Accanto alle competenze attualmente previste[10] , anch'esse integrate e collocate in un assetto sistematico differente, sono molte le innovazioni proposte previste per favorire un'azione sempre più incisiva di questo organismo, dalle quali traspare l'intenzione di attribuirgli un ruolo cardine per il miglioramento della qualità della normazione e dell'effettivo ed incisivo svolgimento della funzione di controllo consiliare. In primo luogo, gli scopi istituzionali del Comitato, migliorare la qualità della normazione, i processi decisionali e consentire la funzione di controllo ai sensi dell'articolo 71, comma 1 dello Statuto, sono individuati esplicitamente e il Comitato diviene il soggetto essenziale ogni qual volta occorra individuare le esigenze conoscitive del Consiglio regionale inerenti questo aspetto della funzione di controllo consiliare. Sotto altro profilo, il legame tra il Comitato e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale si rafforza: le attività svolte dal Comitato sono "di per sé stesse" ritenute di interesse per l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e la competenza generale per quanto concerne la loro divulgazione con gli eventuali processi partecipativi ad esse connesse viene anch'essa affidata al Comitato. Inoltre, viene prevista la possibilità per il Comitato di sottoporre in qualsiasi fase del Processo Legislativo le osservazioni e gli interventi che ritiene utili al miglioramento della qualità della normazione, alla manutenzione normativa e alla valutazione delle politiche sia alle Commissioni consiliari sia all'Assemblea e di chiedere al Presidente del Consiglio che un progetto di legge venga assegnato alla Commissione consiliare competente in sede legislativa . La proposta di

modifica regolamentare attribuisce al Comitato altresì un'articolata serie di competenze in ordine alle clausole valutative, integrando, come già accennato, la competenza attualmente prevista . A questo proposito, una delle novità di rilievo è rappresentata dalla disposizione del comma 4, secondo cui i progetti di legge, qualora contengano al momento della presentazione *norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche*, vengono assegnati anche al Comitato per l'esame e la proposta di eventuali modifiche.

Il diagramma di flusso in allegato rappresenta il quadro d'insieme della procedura di approvazione di una clausola valutativa, risultante dal complesso delle disposizioni dell'articolo 5, che, prevedendo un rapporto sinergico e dialettico tra il Comitato e le Commissioni consiliari, cercano di delineare anche una nuova ed innovativa definizione dei loro ruoli in materia.

Elementi bibliografici.

d'Alonzo F., Stroscio A, (2014a), L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative e gli strumenti di qualità della normazione: le clausole valutative nell'esperienza piemontese, in Il Piemonte delle Autonomie, n. 1.

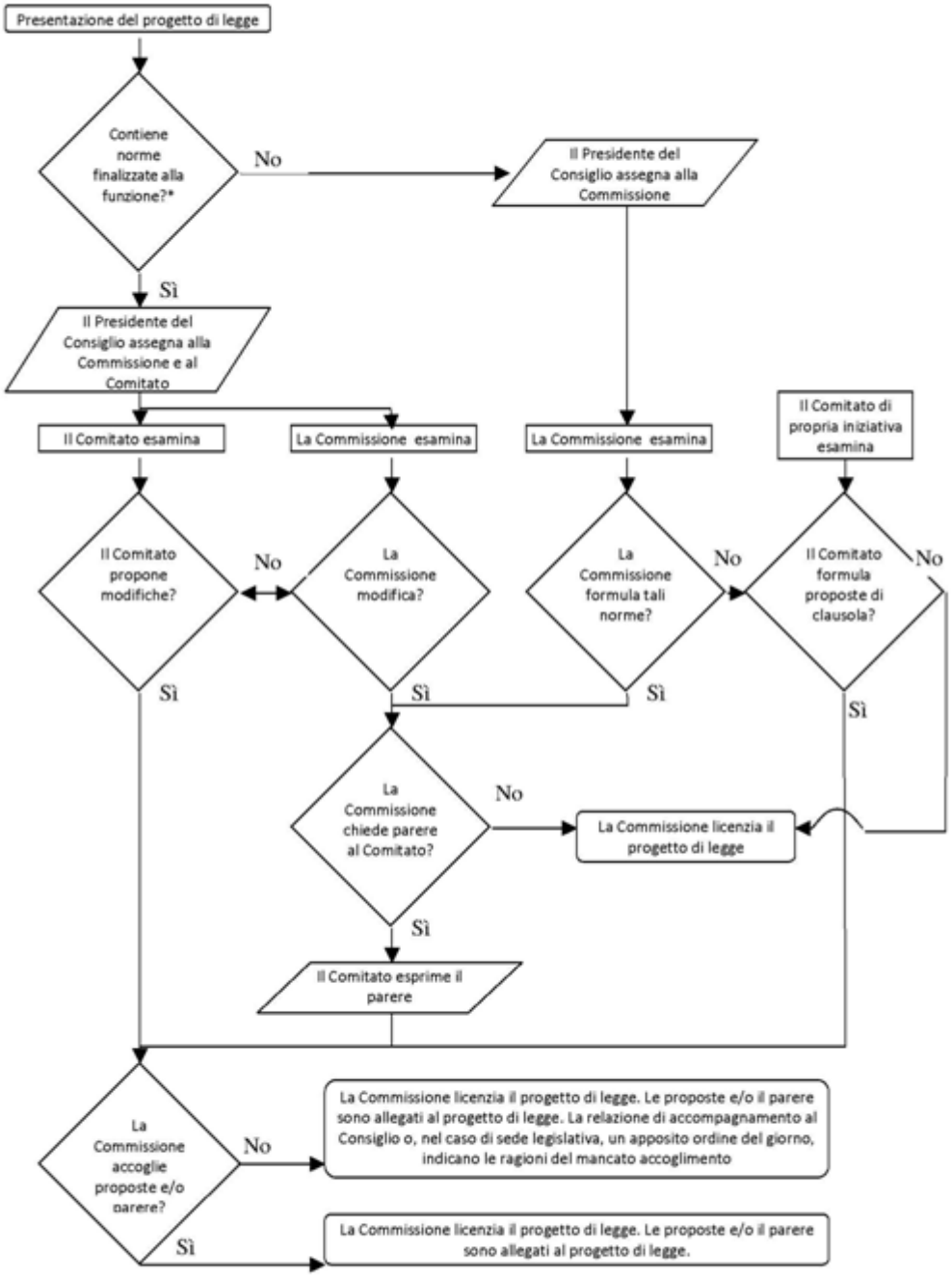
d'Alonzo F., Stroscio A. (2014b), Gli organismi istituzionali dedicati alla verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche nelle assemblee legislative regionali, in Il Piemonte delle Autonomie n. 3.

Stroscio A. (2012), Il primo anno di attività del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, Direzione Processo legislativo – Unità organizzativa Qualità della nomrazione e valutazione delle politiche, Nota informativa n. 2.

Stroscio A. (2014), Le principali attività del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche nella IX legislatura, Direzione Processo legislativo – Unità organizzativa Qualità della normazione e valutazione delle politiche, Nota informativa n. 3.

Allegato

Diagramma di flusso dell'approvazione di una clausola valutativa



* L'articolo 5, comma 4, della proposta di deliberazione n. 131 presentata l'11 dicembre 2015 dall'Ufficio di Presidenza al Consiglio regionale del Piemonte, stabilisce: "Il Presidente del Consiglio assegna al Comitato i progetti di legge che contengono al momento della presentazione norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali per l'esame e la proposta di eventuali modifiche".

---

[1]Consiglio regionale del Piemonte – Direzione Processo legislativo – Unità organizzativa Qualità della normazione e valutazione delle politiche. L'articolo è stato concepito e rivisto congiuntamente dagli autori. Il paragrafo 1 e l'allegato sono prevalentemente attribuibili a Stroscio, il paragrafo 2 a d'Alonzo.

[2] Il progetto, poi sostenuto dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, è nato dall'iniziativa dei Consigli regionali dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, del Piemonte, della Toscana, in collaborazione con l'Associazione per lo sviluppo della valutazione e dell'analisi delle politiche pubbliche – ASVAPP, che ha come soci l'IRES Piemonte, la Compagnia di San Paolo, la Fondazione CRT.

[3] Sull'argomento si veda d'Alonzo F., Stroscio A. (2014a).

[4] Una traccia delle attività svolte dal Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche è in Stroscio A. (2012) e Stroscio A. (2014).

[5] Nel corso del 2015 e di questi primi mesi del 2016 sono stati espressi pareri sulle clausole valutative di cui ai disegni di legge n. 51 "Norme per la realizzazione del servizio civile nella regione Piemonte", n. 141 "Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale", n. 142 "Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli".

[6] Tale risultato è stato raggiunto con la creazione in seno alla Direzione Procresso legislativo di un apposito gruppo di lavoro, composto dai funzionari dell'Unità organizzativa Qualità della normazione e valutazione delle politiche, in staff alla Direzione Processo legislativo, e del Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale, a cui hanno collaborato funzionari del Settore Commissioni consiliari.

[7] I Regolamenti interni dei Consigli regionali di altre Regioni seguono esplicitamente questa impostazione, ad esempio l'articolo 57 del Regolamento interno del Consiglio regionale della Regione Abruzzo e l'articolo 82 del Regolamento interno del Consiglio regionale della Regione Campania. Per una rappresentazione sintetica comparata della normativa in materia, si rinvia a d'Alonzo F., Stroscio A. (2014b).

[8] Questo elemento tende in primo luogo a favorire la completa attuazione di uno degli elementi essenziali della valutazione delle politiche tramite cui si realizza la funzione di controllo consiliare prevista dall'articolo 71, comma 1 dello Statuto, cioè la produzione di conoscenza riguardo le politiche pubbliche adottate in una logica neutrale tra le parti politiche. Infatti, dato che lo scopo fondamentale di queste attività è comprendere che cosa ne sia stato di una legge e quindi delle politiche cui essa ha dato impulso dopo la sua approvazione da parte dell'organo legislativo, gli elementi che la caratterizzano maggiormente sono l'intento di migliorare la qualità delle decisioni e dell'azione pubblica tramite una riflessione basata su elementi oggettivi e l'assenza di finalità ispettive o sanzionatorie in una logica "non partisan".

[9] Per un quadro d'insieme sulle recenti tendenze di alcune Assemblee legislative di istituire organismi dedicati all'esercizio di questa forma di controllo consiliare e per una prima analisi delle funzioni del Comitato per la qualità della normazione piemontese, si veda d'Alonzo F., Stroscio A. (2014b).

[10] L'articolo 46 del vigente Regolamento conferisce, al secondo comma, una competenza propria al Comitato riguardo la promozione di missioni valutative, nonché di iniziative inerenti lo studio e la divulgazione della valutazione delle politiche e degli strumenti di qualità normativa. Inoltre, il comma 3, individua, come competenze derivate dalle Commissioni consiliari, l'espressione di pareri in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge e la verifica del rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni previsti da clausole valutative, nonché la cura della realizzazione degli eventuali documenti di analisi delle relazioni.