

TAVOLA ROTONDA - TRASFORMARE LA CARTA DI MATERA IN REALTA': PROPOSTE E COMMENTI

Monica DONINI

*Presidente dell'Assemblea Legislativa
della Regione Emilia-Romagna*

Io ho il compito di coordinare questa interessante sessione dei lavori, che sarà ricca di spunti concreti, perché grazie al progetto CAPIRe, già da qualche anno adottato da quattro Regioni (Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Piemonte) e ora assunto da tutta la Conferenza Nazionale, siamo in grado di parlare di procedure sperimentate e di risultati. La Regione Emilia Romagna, per esempio, ha già promulgato tutta una serie di leggi importanti con le clausole valutative, inserendo direttamente negli articolati modalità e tempi per l'esercizio del controllo sia sull'attuazione delle norme, sia sulla "qualità" prodotta dalla loro applicazione. Premetto solo alcune brevissime considerazioni, perché non intendo ripetere quanto detto da chi mi ha preceduto, riconoscendomi nei contenuti espressi dalla Presidente Antezza, che ha fatto una relazione introduttiva ricca ed esaustiva, e dal Presidente Tesini, che ha aggiunto ulteriori considerazioni di carattere politico importanti per i nostri lavori, che pure condivido. Dico una serie di cose apparentemente semplici e scontate, ma sono convinta che la politica debba recuperare questa dimensione di semplicità, perché ha come scopo quello di dare risposte concrete ai bisogni materiali dei cittadini e delle cittadine, delle nostre comunità di riferimento e per farlo deve essere in grado di porre le giuste e corrette domande, di ascoltare e comprendere i linguaggi delle varie risposte e contaminarsi nel quotidiano con la pratica della partecipazione. Questo è lo scopo del controllo, cioè quello di mantenere sempre attivo un dialogo, aperta una porta di comunicazione, pronta la capacità di innovarsi e di saper cambiare, accettando la sfida della complessità, dal momento che sono sempre più complesse le nostre società locali, espressioni del mondo globalizzato. Solo in questo modo riusciremo a convincere che di politica c'è bisogno, indicando all'opinione pubblica come avversario da contrastare non la

politica in sé, ma la cattiva politica, quella che si fa "sfera separata" e non produce progresso e occasioni di emancipazione collettiva. Detto questo, credo che il compito del controllo sia una delle chiavi per l'innovazione, attraverso cui sviluppare quel potenziale di "prossimità" ai cittadini che i Parlamenti Regionali hanno e che li distingue dal Parlamento Nazionale.

Vito DE FILIPPO

Presidente della Regione Basilicata

Vi porto il benvenuto della Basilicata, ringraziandovi sin da adesso per la vostra presenza così importante ed autorevole che gratifica il bel lavoro svolto da una piccola regione del Mezzogiorno sui temi dell'innovazione legislativa e del processo costituente. Naturalmente mi corre l'obbligo di rivolgere un ringraziamento anche alla Presidente Antezza che è la vera padrona di questa iniziativa e che ha il merito di averla collocata a Matera, la porta più suggestiva della Basilicata. Per entrare nel cuore della questione, dico che è utile definire i ragionamenti innanzitutto sulla base delle diverse esperienze regionali e se in Basilicata i rapporti tra Esecutivo e Consiglio non sono percepibili come idilliaci, perché vedo Presidenti di Commissioni e Consiglieri regionali che si incaricherebbero immediatamente di smentire questa mia edulcorata descrizione, questo non significa che siano improntati alla sterile contrapposizione. Diversamente c'è un dibattito molto profondo tra Consiglio ed Esecutivo proprio su sperimentazioni organizzative avanzate ed in linea con le sempre maggiori esigenze di rendiconto e controllo e che mi pare vadano in direzione di questo grande progetto CAPIRe, che ho conosciuto ed apprezzato quando ho avuto l'onore di essere Presidente del Consiglio Regionale. Già allora c'era un dibattito intenso che la Conferenza dei Presidenti ha saputo allargare ai circuiti istituzionali del Paese, anche attraverso il carisma dei suoi componenti. Al riguardo mi preme ricordare l'azione di *pressing* im-

pressa dal Presidente Tesini. E lo faccio non perché lui sia presente, ma perché ne rammento particolarmente la cura e la determinazione con cui ha difeso l'Istituto regionale, non perdendo mai misura ed equilibrio. Un buon metodo da seguire, perché ancora oggi si ha la sensazione che l'Istituto regionale non abbia vinto una volta per tutte la sfida della sua presenza e della sua forza nell'articolazione della Repubblica Italiana. Sono altresì consapevole che a partire dalla stagione delle riforme costituzionali, le discussioni tra Consiglio e Governo si sono arricchite abbondantemente e lo strumento dello Statuto regionale può essere sicuramente il perimetro più adeguato per definirle e per suggerire una cultura di buone pratiche. Nel caso specifico della Basilicata c'è un motivo particolarmente favorevole per costruire ragionamenti d'autonomia e d'innovazione. E questo perché l'Amministrazione regionale viene notoriamente segnalata da parte di organismi indipendenti e istituzionali come un modello da imitare. Spesso è la stessa Unione Europea a portarla come esempio nazionale per la sua virtuosa capacità di utilizzo e di spesa dei fondi comunitari. Chiaramente la qualità di questa *performance* è il risultato di una scommessa che si sta vincendo: quella di ricalibrare la missione della Basilicata dentro una nuova vocazione al futuro ed impegnare su questa sfida energie e sguardi, innovazioni e professionalità, comportamenti e responsabilità. Ritornando al tema dello Statuto ed alle diverse esperienze, progettate e compiute, si può ricordare che anche su questo versante si è lavorato molto in Basilicata. E tengo a dirlo non tanto per citare una proposta di riscrittura della carta regionale presentata a mia firma alla fine della scorsa legislatura, quanto per evidenziarne tutto il carico di ragionamenti e di ipotesi che è riuscita a sollevare, imprimendo una nuova, importante, significativa accelerazione. Così è utile anche ricordare che da tempo nella nuova organizzazione del Consiglio esiste un ufficio per la verifica, il controllo e la valutazione dell'impatto normativo. Da parte mia con grande convinzione ho sempre sostenuto e consolidato questa articolazione a tal punto che molte delle nuove leggi approvate, come quella sul *welfare* regionale che ha sostanzialmente ridefinito il nostro sistema di politiche sociali, prevedono l'inserimento di clausole valutative. L'effetto di coerenza e di razionalità normativa che produce questo strumento è notevole e si aggiunge come una positiva innovazione al nuovo buon clima che si respira tra i Presidenti di

Regione e quelli dei Consigli Regionali. Si tratta finalmente di relazioni lunghe che fanno ben sperare e soprattutto fanno fronte comune contro tutti i disegni laceranti della Riforma Costituzionale, che in ogni caso rimangono ancora troppo distanti dalle reali esigenze di rappresentanza istituzionale, territoriale, sociale dell'Italia. Oggi più che mai siamo immersi in un tempo adatto a ricevere l'impatto di una proposta di riordino e di rinnovamento istituzionale. E non solo perché il processo di riforma ha ridato potenza formale e slancio a questa articolazione della Repubblica che sono le Regioni, ma perché c'è un diverso protagonismo in grado di sintonizzarsi con le nuove capacità dei territori e con la loro richiesta di avere sempre più spazi e sempre più diritti nel governo del loro futuro. Perciò se c'è una sensazione diffusa nell'opinione pubblica è quella che si registra sui primi passi compiuti e che ben dispone sulla vicinanza stretta dei principi di sussidiarietà, di delega e anche di devoluzione ai territori, producendone benefici e prossimità di relazioni lunghe e continue. È una delle grandi rivoluzioni democratiche del nostro Paese che s'incrocia e si rafforza anche con un'attenzione ai costi della politica e delle Istituzioni. Del resto lo spostamento del baricentro dei poteri decisionali comporta anche il limite di rischi come il disavanzo, l'eccesso di rappresentanza e l'aumento dei costi. E se ci sono esempi noti nel Paese, su cui Gian Antonio Stella ha posato la sua formidabile penna questo, però, non può essere il criterio di giudizio ultimo sulla bontà del progetto avanzato, ma piuttosto una forma di denuncia sui cattivi comportamenti pubblici. Ma così non siamo più dentro il campo dell'aggiornamento costituzionale, ma in quello della maturità della politica o, come ci avrebbe detto Weber, in quello dell'etica della responsabilità. Per ritornare a noi, il tema del federalismo non solo comporta quest'assunzione di responsabilità sui costi della politica e delle Istituzioni, ma anche sulle direttrici dello sviluppo. In questo senso dalla Basilicata arriva la complessità di un dibattito che è quello che può avere una piccola regione del Mezzogiorno, molto motivata ad impegnarsi sulla sfida della crescita e della competitività territoriale. Consiglio e Giunta sono quotidianamente impegnati su questo versante, ben sapendo che occorre dare una risposta definitiva e coerente alla società lucana, senza scadere in quel pericolo che Ichno definisce del benaltrismo. Ed è una giusta osservazione perché lo stato di salute che l'Italia mostra in questo campo

appare come una fatale disfatta per ogni buona proposta. Venga essa da sinistra o da destra c'è sempre qualcuno che ne mette in dubbio la portata, additando l'urgenza o la necessità che ci vuole ben altro per fronteggiare i problemi. Così per capovolgere questo stato di cose non affatto in linea con la speditezza risolutiva delle questioni occorre darsi da fare in autonomia ed in coraggio. E l'occasione politica della verifica regionale può essere sicuramente utile a ricalibrare i nuovi profili di *governance*, collocandoli dentro il valore delle riforme su sanità, Consorzi industriali, Comunità Montane che stiamo elaborando, insieme ad azioni sensibili sulla riduzione dei costi. Dunque c'è una proposta molto radicale su questi argomenti e vi segnalo che soprattutto sulla sanità vi è una capacità di riforma valutabile ancora più seriamente, perché noi siamo l'unica Regione d'Italia a non aver mai utilizzato la leva fiscale per i disavanzi nel settore della sanità. Non abbiamo mai adeguato la nostra addizionale Irpef in quanto siamo sempre riusciti a governare i nostri conti. Adesso la proposta che facciamo alla comunità regionale è ancora più forte e la facciamo partendo proprio da questa condizione di buon governo. In sostanza si tratta di riordinare il numero delle Aziende Sanitarie, portandole da 5 a 2 ed incidendo in maniera netta ed esponenziale sui costi di funzionamento, senza toccarne la qualità dei servizi e delle prestazioni. Rimane, poi, ferma l'intenzione di muovere al ribasso i costi della politica, avendo consapevolezza che c'è già in atto un importante dibattito nazionale. La Conferenza dei Presidenti di Regione ha approvato un documento significativo e si è avviato un tavolo paritetico con il compito di seguire tali questioni. Dentro il testo elaborato ci sono quattro aree specifiche su cui si può agire profondamente per dare segnali di serietà e di sobrietà al nostro Paese e riportare la politica sotto l'orizzonte del risparmio. Naturalmente la stagione di rigore che si aprirà dovrà riguardare tutte le articolazioni dello Stato: dalla Repubblica nel suo complesso ai Comuni, alle Comunità Montane, alle Province ed alle Regioni, senza escludere ovviamente Parlamento e Governo. La spinta nel nostro Paese è tale che mi fa essere fiducioso sul risultato. E non solo perché c'è una pressione costante dell'opinione pubblica di cui la politica e questo Paese non può fare a meno per interpretare gli umori di cambiamento e di rinnovamento, ma perché c'è una diffusa consapevolezza che non ci debbano più essere capri espiatori e che la linea del ri-

sparmio debba riguardare tutti. Dico tutto questo perché l'esercizio di un potere declina sempre un quadro nuovo di scelte e di possibilità e se ci sono gli strumenti e le volontà adatte si può incidere facilmente ed in meglio sulle articolazioni del sistema ordinamentale. Lo si può fare, costruendo spazi d'innovazione e di valutazione, di genere e di generazione, a patto, però, di non ricadere nell'equivoco generico di essere additati sempre come il segmento più comodamente colpire. Contro questo carico di pregiudizio noi dobbiamo reagire con serenità, ma anche con rigore. Questa è la dimensione del nostro lavoro ed io penso che le Istituzioni si possano difendere solo quando funzionano. Non è soltanto chiaro, ma addirittura propedeutico pensare che la migliore difesa al loro buon nome ed alla loro missione dipenda dall'alto grado di funzionalità che sanno mettere in campo. Quella, per intenderci, non solo formale e procedurale, ma effettiva e percepibile. Quella che si sconta nella vita di tutti i giorni dei cittadini e delle imprese, in termini di risparmio del loro tempo e del loro livello di soddisfazione. In fondo è questa la scommessa principale e sono sicuro che l'autorevolezza della Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e quella dei Presidenti di Regione si misurerà su di essa con buoni risultati, recuperando la rassegna di sollecitazioni e di proposte che ci arriva dalla Carta di Matera e che proprio da questa straordinaria e millenaria città, lancia un segnale di fiducia e di progettualità costituente per il dibattito nel nostro Paese.

On. Gaspare GIUDICE

*Presidente del Comitato per la Legislazione
della Camera dei Deputati*

Vorrei innanzitutto ringraziare la Presidente Antezza, il professor Tesini e il Presidente della Regione Basilicata, che hanno voluto questo incontro, che io reputo estremamente importante, perché ritengo che la Carta che si procederà a sottoscrivere costituisca certamente un grande salto di qualità rispetto all'impostazione delle funzioni di controllo presente anche in molti nuovi statuti regionali. Credo, peraltro, che il tema della "Carta di Matera" diventi di grande attualità proprio in connessione alle polemiche di questo periodo sui costi della politica, perché è chiaramente volto a dare efficienza ed efficacia

alle politiche legislative e regionali. Credo che il processo che si avvia con la "Carta di Matera" sia una sfida che le Assemblee legislative lanciano in primo luogo a sé stesse, per acquisire maggiore contezza dei processi decisionali che le investono. È un sistema utile per riequilibrare i rapporti con le Giunte, sbilanciati a favore di queste ultime a seguito dei processi di riforma che, a partire dalla metà degli anni '90, hanno concentrato negli Esecutivi regionali alcuni fondamentali snodi: mi riferisco al federalismo fiscale, alla legge "Bassanini", ai fondi strutturali che ci hanno impegnato in questi ultimi anni. Dunque tali processi di riforma hanno creato questo squilibrio e credo che, attraverso la "Carta di Matera", si possa migliorare il matrimonio tra l'esecutivo e il legislativo. In questa cornice bisogna tenere conto di alcuni aspetti nel processo che si avvia con la sottoscrizione alla "Carta di Matera": le decisioni legislative regionali - questo è un punto a mio avviso fondamentale - costituiscono una quota di decisione in un processo che spesso nasce al di là dei confini regionali e si sviluppa lungo la linea Unione Europea-Stato per trovare il proprio punto di caduta nel territorio regionale. In pratica la Regione subisce, in quanto al di fuori della Regione spesso si prendono decisioni che poi ricadono sul territorio regionale. Le decisioni non sempre vengono adottate con lo strumento della legge e basti pensare a quello di cui parlava il Presidente: in tempi recenti abbiamo visto le deliberazioni di Giunta in materia di contenimento delle spese sanitarie, che hanno riguardato più l'attività della Giunta che il coinvolgimento dei Consigli Comunali, e questo è un altro aspetto su cui converrebbe aprire una riflessione.

Si tratta di delineare a monte un sistema che crei collegamenti tra fonti statutarie, regolamenti interni consiliari e grandi leggi organizzatrici di processi decisionali nel settore delle politiche legislative regionali: mi riferisco a politiche ordinamentali, servizi sociali, politiche territoriali e sviluppo economico. Soltanto così, facendo sistema tra i diversi strumenti, si può garantire un ruolo al Consiglio, che nasca già forte nella fase di costruzione delle politiche e consenta quindi un ruolo forte anche nella successiva fase di controllo e di valutazione. Se non si risolve questo aspetto, il percorso successivo certamente è più complesso.

Ora, delineato un poco il percorso ambizioso, ma assolutamente condivisibile del quadro complessivo, bisogna fare alcune

considerazioni problematiche, anche alla luce della esperienza della Camera e del ruolo di Presidente del Comitato per la Legislazione che ho l'onore di ricoprire da alcuni mesi. Voi sapete che il Comitato per la Legislazione è un organismo *bipartisan*, composto da cinque elementi di maggioranza e cinque di opposizione e viene presieduto per un periodo di dieci mesi; ha iniziato l'ottimo presidente Russo di Rifondazione con la mia Vice Presidenza e adesso io sono Presidente e il mio Vice Presidente è l'onorevole Zaccaria, che assumerà fra otto mesi la Presidenza.

Quindi è un organismo che opera assolutamente in maniera paritetica e non vota nei pareri, perché nella storia del Comitato della Legislazione si è sempre pervenuti ad un parere condiviso nella maniera più assoluta. La "Carta di Matera", che ho letto con grande attenzione, affida il compito di promuovere e vigilare la realizzazione di attività di controllo e valutazione degli organismi politici autorevoli e *super partes*, composti in modo paritario da componenti della maggioranza e dell'opposizione. A questo proposito vorrei dirvi che io, pur essendo all'opposizione, ma anche quando ero in maggioranza, proprio per il ruolo specifico di questo comitato, non ho mai avuto momenti di disagio nel dover stabilire alcuni principi di fondo, perché vi possono essere visioni diverse nel momento in cui vi è un iter formativo di una legge; vi possono essere culture diverse, percorsi diversi per raggiungere un certo risultato, ma scrivere una cosa su cui si può anche dissentire, però in maniera corretta, credo che non possa assolutamente essere di una parte o dell'altra. Io dico sempre che se c'è una strada da fare, non è una strada di sinistra o di destra, è una strada; se vi è una legge da scrivere bene, al di là del suo contenuto, ma in maniera corretta, non può essere di sinistra o di destra.

Quindi credo sia importante questa capacità di camminare insieme per legiferare in maniera corretta, non dimenticando mai che il fruitore finale della nostra capacità legislativa è il cittadino, che spesso soffre la difficoltà di comprendere come applicare una legge. Il Comitato per la Legislazione è ispirato fondamentalmente a quanto contenuto nella logica *bipartisan* degli organismi in molte Regioni già operativi. Al Comitato è stata affidata una funzione alta, direttamente riconducibile al Presidente della Camera e devo dire che sta ottenendo sempre maggiori risultati. Vi faccio un esempio: alcune delle osservazioni all'inizio dell'attività del Comitato per la Legislazione,





spesso avevano difficoltà di recepimento da parte delle Commissioni di merito e poi dell'Aula, ma ormai da alcuni mesi le osservazioni che non vengono accolte dalla Commissione di merito, vengono tramutate in emendamento a firma dei componenti del Comitato, quindi a firma di Parlamentari delle due parti e difese anche in Aula. Attraverso questo strumento siamo riusciti a migliorare sempre di più la capacità di modifica, da parte sia della Commissione di merito che delle Assemblee, delle osservazioni che vengono fuori dal Comitato per la Legislazione. Questo è un punto importante, secondo me, perché spesso la politica si ferma nella fase decisionale del provvedimento e poi ha poche capacità nel comprendere l'attuazione delle norme. Dicevo ad alcuni colleghi proprio alcuni giorni fa, e lo dico in maniera veramente *bipartisan*, perché lo dicevo nella precedente legislatura quando ero maggioranza e lo dico anche in questa in cui rappresento una parte dell'opposizione, che spesso noi durante la discussione della legge finanziaria,

che è il momento centrale della politica, siamo assolutamente spinti nella fase propositiva, attraverso la capacità di emendare il testo, ma poi ci sfugge nella maniera più assoluta quanto di quei punti venga realmente applicato.

Basti pensare che degli oltre 840 commi della Finanziaria per il 2007, oggi credo che le norme attuative abbiano investito non più del 20 per cento e che la maggior parte di quella Finanziaria in realtà non ha ancora gli atti esecutivi e le norme di attuazione, ma ripeto che questo vale per questa legislatura ed anche per la precedente. Per concludere vorrei dire che il processo che si avvia con la firma della "Carta di Matera" è assolutamente importante e fondamentale per riportare al centro la politica, al di là della spesso eccessiva conflittualità di un sistema bipolare non ancora sufficientemente maturo. Ritengo sia naturale che tra i due schieramenti vi siano diversi modi di affrontare i problemi del nostro Paese, ma credo che non vi possa e non vi debba essere un diverso modo di legife-



rare in maniera corretta e quando è necessario fare una legge, va fatta in maniera corretta, precisa e facilmente fruibile da parte del destinatario.

Vi può essere una legge il cui contenuto è di destra o di centro-sinistra, ma credo che la forma della legge sia un concetto universale e una formula universale deve riguardare un po' tutti. Ho sentito degli interventi straordinari e mi auguro che fondamentalmente quello che ci siamo detti abbia una conseguenza, cioè un continuo rapporto e dialogo fra i vari livelli delle nostre Istituzioni. L'augurio da fare è che la centralità della politica porti le cose al loro posto, che i Governi e le Giunte Regionali governino, ma che i Parlamenti e le Assemblee regionali legiferino. Spesso la conflittualità sorge perché il legiferatore vuole governare o il Governo vuole legiferare, mentre ritengo che ognuno abbia un suo ruolo e se vi sarà il rispetto del ruolo non potrà che esserci il miglioramento della legislazione.

Giuseppe ADAMOLI

*Presidente della Commissione Statuto
del Consiglio Regionale della Lombardia*

Io sono molto lieto di essere a Matera, perché ho fatto parte, con il professor Martini, del primo nucleo che nel 2002 ha iniziato il percorso di CAPIRe. Vedere che questo percorso si è così allargato ben oltre le quattro Regioni iniziali mi fa molto piacere. Noi lo abbiamo avviato perché eravamo alle prese con una crisi imminente delle Assemblee Regionali dopo l'elezione diretta del Presidente della Regione. Condivido le cose dette dal Presidente Tesini, ma un accenno critico lo voglio fare: non è vero che il rapporto dei cittadini con le Regioni sia molto migliorato dopo l'elezione diretta del Presidente della Regione. Ma non voglio qui discutere questo tema, perché sarebbe fuori luogo. Noi abbiamo la Commissione Statuto che sta lavorando e sappiamo due cose: la prima è che la forma presidenziale



è dentro la Costituzione, ma nelle norme transitorie; la seconda è che il fatto che dieci Regioni si siano espresse per la riconferma dell'elezione diretta, non ci vieta di seguire altre strade. È probabile che anche noi alla fine andremo ancora sulla riconferma della forma presidenziale, ma vogliamo fare una discussione molto libera e limpida, che tiene conto dei risultati positivi e di quelli meno positivi che l'elezione diretta ha provocato nel sistema regionale. A parte questo, noi era-

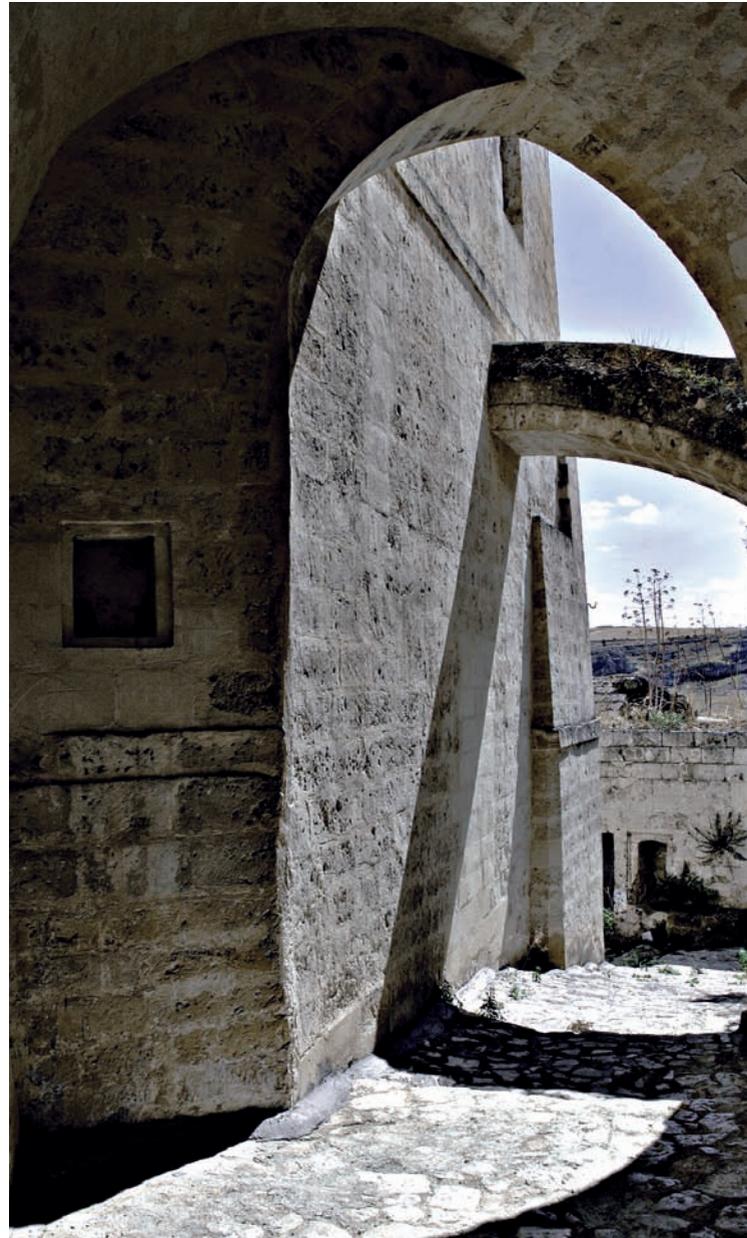
vamo alle prese con la crisi della nostra Assemblea regionale e ci ponevano non soltanto il problema di riportare al centro dell'attività regionale la funzione legislativa, ma anche di accompagnarla con un potere di controllo e di valutazione delle politiche innestate dalle leggi approvate. E abbiamo guardato all'estero e soprattutto all'esperienza americana che, come abbiamo sentito dal Senatore dell'Illinois, è estremamente interessante. Quando abbiamo cominciato alcuni Consiglieri ci dicevano che in fondo il Consiglio Regionale aveva già il cosiddetto "sindacato ispettivo", cioè le interrogazioni, le interpellanze, e queste cose hanno funzionato poco anche nella Prima Repubblica, quando il rispetto tra maggioranza ed opposizione era maggiore, ma oggi non funzionano più. Quindi, quel sindacato ispettivo va mantenuto, ma va integrato con procedure valutative inserite nelle leggi, perché senza queste è difficile poi il compito del controllo di ciò che le leggi effettivamente producono. Non so se è così anche nelle altre Regioni, ma in Lombardia gli elettori non ci chiedono leggi giuridicamente perfette, ci chiedono leggi che producano risultati sociali, economici, culturali. Il discorso tecnico-giuridico riguarda gli esperti, non la gente che vuol sapere effettivamente quali sono le ricadute concrete. Abbiamo cominciato in Lombardia organizzando un servizio che funziona, guidato bene da una dirigente che ha una grande determinazione, però le clausole valutative sono ancora poche. Noi stiamo lavorando, come Commissione Statuto, anche a questo riguardo, e credo che questa volta i tempi siano maturi per arrivare al risultato finale; del resto è stato affidato a me, esponente dell'opposizione, il compito della Presidenza, il che vuol dire che c'è la voglia di pervenire ad un risultato concreto e unitario. Noi metteremo nel nostro statuto un richiamo forte alle procedure della valutazione e del controllo; questa, però, è una condizione necessaria ma non sufficiente, perché occorrono anche le strutture, le risorse e gli organi politici. Io sono sempre diffidente ad aumentare il numero degli organismi politici: noi in Lombardia abbiamo nove milioni e mezzo di abitanti, abbiamo un Consiglio Regionale di 80 Consiglieri e abbiamo solo 7 Commissioni ordinarie ed una speciale. In questo caso ritengo che un Comitato in più davvero si giustifichi. Vorrei dire al Presidente De Filippo, che affermava che noi siamo il segmento più aggredito dalla polemica pubblicistica sui costi della politica, che questo a me non risulta in Lombardia. Non abbiamo questa percezio-

ne, gli strali, semmai, si rivolgono verso il Parlamento. Forse è perché noi abbiamo un Consiglio di 80 Consiglieri Regionali e mandiamo a Roma un esercito di 148 Parlamentari. Quindi è più facile per l'opinione pubblica della Lombardia prendersela con i Parlamentari. Noi ci sentiamo, senza arroganza, un segmento forte della Pubblica Amministrazione, anche rispetto ai costi della politica. Concludo dicendo che le procedure contenute nella "Carta di Matera", che condivido - naturalmente poi ciascuna Regione avrà un margine di autonomia anche nell'applicazione di queste indicazioni - formano un abito giuridico, tecnico e formale che va appeso ad un gancio politico. Questo gancio può essere costituito da un comitato politico *bipartisan*, che in Lombardia non c'è. Questa è la ragione per la quale anche un servizio efficiente non riesce a produrre i risultati che, invece, potenzialmente può produrre. Valuteremo tutto questo con grande attenzione nella Commissione Statuto, che spero concluda i suoi lavori l'anno prossimo con una larghissima maggioranza.

Massimo PINESCHI

Presidente del Consiglio Regionale del Lazio

Vorrei innanzitutto ringraziare Maria Antezza e anche il Presidente De Filippo per la splendida accoglienza e per l'onore che avete fatto a me, al Vice Presidente del Lazio e a tutta la nostra delegazione. Questo convegno è sicuramente molto attuale e importantissimo, perché la "Carta di Matera" si inserisce in un momento in cui nel Paese, come è stato ricordato un po' da tutti, è in atto un dibattito sui costi della politica, con critiche e anti-politica, con considerazioni sulla eccessiva esposizione mediatica di alcuni politici, sul fatto di essere fannulloni e quant'altro. Noi dobbiamo chiaramente essere consapevoli che la nostra credibilità in questo momento si misura anche su quello che noi sapremo produrre e offrire, per cui produttività e qualità sono elementi imprescindibili per quanto riguarda il discorso dei costi della politica. Io non credo che dobbiamo guadagnare poco, ma sostengo che dobbiamo guadagnare in relazione all'importanza del lavoro che svolgiamo. Detto questo, ritengo che la "Carta di Matera" vada in questa direzione: il controllo dell'attuazione delle leggi è un elemento fondamentale nella vita di un'assemblea legislativa e nella vita di



un Parlamento. Dobbiamo rifuggire ed eliminare sempre più il ricorso alle leggi manifesto, nel senso che si fanno le leggi, ma spesso si fanno per la visibilità di un singolo Consigliere, si fa la politica degli annunci e poi spesso c'è poca concretezza nel tessuto sociale e nel territorio. Questo è un Paese dove spesso siamo presi da un iperattivismo, ma ogni tanto dovremmo fermarci un attimino a pensare, perché un Paese civile deve saper riflettere e valutare i propri errori e soprattutto le cose che non

vanno. Allora ben venga un controllo fondamentale sullo stato di attuazione della legislazione e soprattutto sugli effetti delle politiche che noi stiamo facendo. È questa sicuramente una cosa che va fatta in maniera *bipartisan* ed è questo fondamentalmente lo spirito di questa "Carta di Matera". Non a caso il progetto CAPIRe è seguito in maniera molto attiva da me e dal vice presidente Prestagiovanni, in rappresentanza anche della maggioranza e dell'opposizione oltre che dell'intera Istituzione, proprio perché crediamo in questo: le Istituzioni sono di tutti e quando una buona legge viene fatta a favore dei cittadini diventa un patrimonio comune. Vado brevemente ad elencare quanto stiamo facendo come Regione Lazio e cosa abbiamo fatto: il ricorso alle clausole valutative nel Lazio non è stato molto frequente. Ho fatto un po' un'analisi e ho verificato che alcune riguardavano leggi del governo del territorio del '99. Abbiamo voluto dare un senso forte, però, anche alla legge di bilancio e alla legge finanziaria di quest'anno, in cui abbiamo previsto un codice etico inserendo, all'articolo 7, il fatto che il Consiglio Regionale preveda modalità di monitoraggio e di controllo delle attività finanziate con fondi pubblici regionali, statali e comunitari, anche attraverso l'inserimento di clausole valutative nei provvedimenti legislativi di carattere regionale. Questo, secondo me, è un primo punto importante e vogliamo continuare a muoverci in tale direzione. Per quanto riguarda la "Carta di Matera", entro nello specifico: sicuramente credo che tutti insieme dovremmo dotarci di strumenti di controllo omogenei e unitari, anche per dare una continuità nazionale a quello che vogliamo fare. Sarebbe il caso, dunque, di prevedere una legge ad hoc votata da tutti i Consigli Regionali, che fissi con precisione alcuni strumenti di controllo. Questa potrebbe essere una proposta interessante per fissare in tutte le Regioni, seppur nelle varie differenziazioni, il principio del ricorso alle clausole valutative, dotandoci di strumenti omogenei. Ci si chiedeva quali sono gli strumenti ed il personale da utilizzare. In effetti c'è una discussione sui tecnici, sui consulenti, sugli avvocati, sul mondo esterno, ma credo che dovremmo valorizzare in primo luogo gli apparati interni. Tutti abbiamo legislativi dotati di grande professionalità e sicuramente potremmo coinvolgerli, e sarebbe un'importante motivazione. Dove queste professionalità non ci sono, dovremmo cercarle altrove, ma in linea di principio sono favorevole a formare sempre di più e valorizzare le risorse interne, perché uno strumento im-

portante di verifica e di controllo della nostra attività è quello che ci perviene anche dall'apparato amministrativo, quando riusciamo a renderlo indipendente ed autonomo, come in realtà dovrebbe essere: non asservito alla politica, dunque, in modo da ridare dignità a entrambi i ruoli e alla stessa istituzione Regione. Per quanto riguarda il Lazio, abbiamo un istituto giuridico, il "Carlo Lemolo", che è a disposizione. Sicuramente potremmo coinvolgerlo per il patrimonio di idee e di contributi che potrà dare. Insomma, tutti insieme dovremmo cercare di rilanciare il primato della politica, che è quello di verificare come vanno le cose per i nostri cittadini; di stare tra la gente per controllare come vanno le cose da noi poste in essere.

Carlo Alberto TESSERIN

Vicepresidente del Consiglio Regionale del Veneto

Desidero rivolgere un sincero ringraziamento alla Presidente Maria Antezza, che ci ha ospitato, al Presidente Alessandro Tesini per la relazione esposta, alla Presidente Monica Donini, al Presidente Vito De Filippo e all'Onorevole Gaspare Giudice, per i loro qualificati e ampi interventi. Tuttavia le considerazioni svolte sono a cavallo tra la stagione politica che stiamo vivendo e la funzione di controllo che il progetto CAPIRe vuole esaltare. Funzione di questo progetto è dare realmente una risposta alla situazione. Mi riferisco a quanto detto dal Presidente Giuseppe Adamoli per la Lombardia, precisando che nel Veneto ci sono 60 Consiglieri regionali e 70 Parlamentari. Sulla base di questi dati devo constatare che noi Consiglieri regionali siamo più conosciuti rispetto agli attuali Parlamentari. Questo è un dato che ci carica di maggiore responsabilità: la gente guarda a noi, rivolgendoci numerose critiche, forse perché ci incontra per strada o partecipa ai nostri dibattiti e da noi pretende quelle risposte che oggi la politica non dà. Il dato essenziale, come ha ben detto il Presidente Alessandro Tesini, non è tanto quello dei costi della politica, che ha assunto aspetti anche drammatici, ma è soprattutto quello dell'efficienza all'interno delle istituzioni. I cittadini chiedono risposte rapide nella realtà di un mondo globalizzato: il sistema burocratico non può non raffrontare i propri tempi di risposta a quelli dell'impresa; non può permettersi di avere una capacità di risposta inadeguata a quelle che sono le esi-

genze della società odierna. Questa è la domanda che ci viene posta e che ci indica le ragioni per cui nel progetto CAPIRe vi sono le risposte e le soluzioni a disposizione di noi Legislatori. Nel momento in cui ci poniamo un obiettivo serio è importante comprendere se, attraverso le leggi, siamo riusciti a dare una risposta adeguata alle istanze della collettività. Questo è l'obbligo che siamo tenuti ad avere attraverso il percorso del controllo, non dimenticando che all'interno di ciò vi sono molte altre cose. Sono grato alle quattro Istituzioni regionali che per prime hanno messo in piedi questo importante progetto, ora esteso a tutte le Regioni. D'altronde noi, per nostro conto, quando ancora non conosceamo il progetto CAPIRe, avevamo istituito l'Osservatorio sulla Spesa regionale che nasceva sulla base delle stesse considerazioni e aveva pressappoco le stesse finalità. Ciò avvenne perché ci rendevamo conto che, in una società come questa, pensare di dare risposte, senza avere una verifica ex post degli obiettivi, sarebbe stato del tutto inadeguato e insufficiente. Per questo motivo, nel ringraziare il professor Alberto Martini, che ha ricordato in maniera molto efficace come ci sia una scarsa capacità di attuazione nel mondo della Pubblica Amministrazione, affermo che la vera sfida non è la grande polemica sul costo della politica. Infatti se guardiamo ad un'impresa, che paga molto un dirigente, dobbiamo considerare che lo fa volentieri se alla fine ottiene ricavi superiori ai costi e, dunque, un utile d'impresa. Noi, purtroppo, non abbiamo questa possibilità. Dobbiamo aver ben presente, però che anche noi dobbiamo avere dei ricavi, che non sono quelli che derivano da un bilancio, ma da un risultato: quello di dare risposte alla collettività, da valutare in termini di efficienza ed efficacia. Se il progetto CAPIRe ci dà una mano in questo senso, è una chiave di risposta certamente utile alle attese della nostra società.

Giacomo RONZITTI

Presidente del Consiglio Regionale della Liguria

Sento innanzitutto il dovere di ringraziare Maria Antezza per la bellissima relazione che condivido e apprezzo, oltre che per la squisita ospitalità. Considero la "Carta di Matera" un significativo passo in avanti, un documento che supera le parole e definisce un quadro entro il quale gli strumenti e le modalità

per la valutazione dei processi e degli impatti normativi trovano un primo momento di definizione più precisa. Permettetemi però di fare prima un passo indietro per recuperare una questione di metodo e di sostanza che attiene alla funzionalità, ma anche all'ordinamento. Come Assemblee legislative regionali, non possiamo non muovere da una riflessione entro la quale si colloca anche il progetto CAPIRe. Non riprendo le questioni dell'anti-politica perché sono d'accordo con quanto ha detto Monica Donini, e che anche altri colleghi hanno ripreso; mi pare però non si possa fare a meno di ripartire da una riflessione sullo stato del processo di riforma dell'ordinamento costituzionale. Vi è stata una fase, non v'è dubbio, in cui si è registrata una fortissima spinta verso l'affermazione di una nuova idea di regionalismo. Si è parlato, infatti, per la prima volta con la riforma del Titolo Quinto, della piena affermazione di un'impostazione di tipo federalista e dell'assunzione del principio di sussidiarietà a completamente proprio del nuovo ordinamento, traguardando poi un rapporto con il diritto comunitario. Penso che quei tempi, vale a dire la fase costituente, siano alle nostre spalle - e in questo caso sono molto *bipartisan* - perché forte è adesso la tendenza neocentralistica a non rispettare quanto l'articolo 117 definisce in termini di competenze legislative. Per questo abbiamo oggi leggi Finanziarie e altri provvedimenti legislativi che, benché lungi dall'essere leggi-quadro, sono vere e proprie leggi di dettaglio che si sovrappongono alla potestà legislativa autonoma delle Regioni. Peraltro, ho sentito anche un autorevolissimo esponente che lamentava il fatto che il Parlamento produce leggi portando ad esempio la Francia, dove il Governo sforna 180 leggi in 6 mesi e il Parlamento le ratifica in pochi giorni. Personalmente non credo che questo sia un modello, perché non credo che risponda pienamente alle esigenze di semplificazione. Ho ben presenti e ben chiare le esigenze della governabilità, ma non penso che l'efficacia di una legge ed il risultato che produce una scelta di tipo politico-istituzionale si possano realizzare essenzialmente ed esclusivamente con la rapidità della decisione. Dobbiamo guardare invece in primo luogo all'efficacia del risultato, perché altrimenti anche il progetto CAPIRe diventa una delle tante cose inventate per sentirsi in pace con la coscienza.

Sono tra coloro i quali ritengono che la democrazia si regga sulla ripartizione dei poteri, ovvero sulla loro non sovrappo-



sizione e questo è già un elemento forte di semplificazione e di responsabilizzazione. Si sa chi deve svolgere una certa funzione, si sa chi si assume la responsabilità per la funzione e il ruolo che deve svolgere. In questo caso, un rapporto tra i Parlamenti regionali ed il Parlamento nazionale credo sia importante, così come credo che vada recuperato un rapporto tra l'esecutivo e il legislativo. Questo porterebbe ad un'accelerazione dei processi decisionali anche superando un passaggio, che a volte appare quasi una lungaggine, ma non lo è.

È un processo legislativo che realizza due condizioni: il fatto che partecipano tutti e non solo una parte, partecipa cioè la collettività attraverso i suoi rappresentanti, nessuno escluso; e il fatto che, in quel momento, si realizza il primo atto della trasparenza e dell'assunzione di responsabilità; non vi è trasparenza e assunzione di responsabilità se questo passaggio viene considerato un appesantimento.

Allora ha ragion d'essere il progetto CAPIRe se noi, assieme, recuperiamo la dimensione ordinamentale della funzione e del ruolo delle Assemblee legislative regionali, dei Parlamenti regionali, in un rapporto costruttivo e positivo con il Parlamento nazionale, in un rapporto di reale collaborazione con gli esecutivi. D'altra parte, io ho un'osservazione da fare: ho seguito con attenzione e interesse le diverse esperienze anche internazionali, ma noi abbiamo bisogno di costruire un nostro modello, così come viene definito nella "Carta di Matera", sulla base della nostra specifica realtà, coerente con l'ordinamento, sapendo che i tempi in democrazia non sono un costo, ma una necessità. Certo, quando diventano una perdita di tempo, anche un solo secondo è troppo; quando, invece, sono momento di partecipazione, di allargamento del confronto, di coinvolgimento e possibilmente di condivisione, ne deriva sempre un effetto benefico. Certamente vi è la necessità di destinare risorse ai processi di valutazione: l'abbiamo previsto per quanto riguarda lo Statuto e abbiamo definito anche una Commissione di controllo. Ma è necessario specificare che un conto sono le Commissioni di controllo sulla correttezza degli atti dell'Amministrazione e altra cosa sono le valutazioni sull'impatto e sull'efficacia legislativa.

Sin dall'inizio abbiamo imboccato una strada partecipativa: abbiamo costituito il Consiglio Regionale delle Autonomie e il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro, realizzando in qualche modo una sussidiarietà che significa anche respon-

sabilizzazione. Sono convinto che questi processi partecipativi debbano essere possibili anche nel momento della valutazione. Da questo punto di vista è necessario salvaguardare gli aspetti formali, perché la forma è sostanza; al tempo stesso dobbiamo realizzare un'efficace valutazione di sostanza e di merito: dove vi sono i destinatari, i cittadini, i soggetti istituzionali e sociali ai quali una legge si rivolge, è necessario che questi diversi soggetti partecipino nel dare una valutazione. Mi pare che la "Carta di Matera" da questo punto di vista rappresenti un significativo passo in avanti.

Pietro PEPE

Presidente del Consiglio Regionale della Puglia

Saluto con piacere la collega Antezza per la sua accoglienza, il Presidente Tesini e tutti i convenuti, dando conto subito di una mia opinione: ero tra quelli molto perplessi sulla utilità di uno strumento del genere all'interno dell'organizzazione dell'Assemblea legislativa. Avevo perplessità perché, osservando la mia realtà, cioè la Regione Puglia, ho visto che al suo interno vi sono strutture, persone e analisti che possono in qualche modo entrare nel merito della produzione legislativa, controllarne l'attuazione, verificarne soprattutto l'impatto sociale e il gradimento da parte dei destinatari e delle singole comunità. Mi ponevo una serie di interrogativi sull'opportunità di far nascere un altro organismo, ma poi ho maturato la consapevolezza della sua opportunità. Ringrazio le quattro Regioni che l'hanno sperimentato e che hanno già una loro esperienza da mettere a disposizione.

Ma una tendenza più o meno populistica mette in discussione ogni cosa, poichè nel momento in cui stavo per indire le elezioni di 5000 componenti del Consiglio delle Autonomie, sono stato attaccato dalla stampa che l'ha ritenuto una seconda Camera, creando confusione. Ora io voglio far tesoro di tutte le possibili esperienze positive e ringrazio coloro che le hanno portate avanti, ma aggiungerei una riflessione personale, che rientra nel principio più generale della semplificazione: noi dobbiamo bonificare la legislazione nazionale ed europea e delegiferare, perché i cittadini non ci capiscono più. Dobbiamo lavorare all'interno delle Assemblee e va benissimo il rapporto *bipartisan* per esaltarne neutralità ed efficacia, ma credo che

l'obiettivo di queste analisi sia più mirato verso la bonifica, che può esplicarsi attraverso una relazione che ci dica quanto una legge non sia stata applicata.

Ritengo che, al di là del sindacato ispettivo svolto all'interno delle Assemblee, ciò possa servire come momento di riflessione per costruire una proposta emendativa di leggi che sono state approvate, ma che nella pratica non hanno prodotto effetti e risultati. Non so quale sia il clima all'interno delle grandi assemblee, ma l'altro grande tema in discussione è quello dei regolamenti ordinamentali, perché molti sono ormai datati: abbiamo i regolamenti di attuazione, fatti non certamente dalla politica, ma dalla burocrazia. Non sempre la Giunta dà l'indirizzo e molte volte vengono superati la finalità e lo spirito della legge.

Questo è il quadro entro il quale dobbiamo assolutamente mettere mano ad una revisione sostanziale e lavorare in positivo, anche per consentire alle Assemblee di essere consapevoli. Nel momento in cui abbiamo avuto l'elezione diretta del Presidente, di fatto abbiamo svuotato le Assemblee e adesso tutti questi tentativi devono rientrare in un disegno organico serio: questo significa fare una scelta strategica, perché si poteva anche scegliere la via parlamentare e non quella dell'elezione diretta. In questa direzione proverò a rendere consapevole l'Assemblea legislativa del progetto CAPIRe, che sottoscriverò insieme agli altri perché il clima che qui si respira non c'è all'interno delle Assemblee, anzi vi è conflittualità anche sulle cose inutili.

Enzo LUCCHINI

Vice Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia

Rivolgo un ringraziamento a chi ci ha così degnamente ed amabilmente ospitati. Quando prima l'amico Adamoli parlava di crisi del Consiglio Regionale, continuavo mentalmente ad aggiungere la parola "identitaria": da un po' di tempo il Consiglio Regionale della Lombardia ha cominciato a ragionare nella direzione del recupero di una identità istituzionale, alquanto deleguata da quando al primato della funzione di rappresentanza e del principio di partecipazione sono subentrati quelli della governabilità e dell'azione di governo. L'elezione diretta del Governatore ha ampiamente sancito una pericolosa possi-

bile conseguenza: l'assorbimento, per collasso, del potere legislativo dentro quello esecutivo. Questo è un problema che noi tutti abbiamo ben presente ed in base questa consapevolezza abbiamo cominciato a ragionare in termini di crisi identitaria e di azioni per superarla.

È la stessa "crisi" che potrebbe essere collegata dall'osservazione resa dall'Onorevole Giudice secondo la quale la cascata normativa sgorga da fonti che spesso sono extraregionali. Noi dobbiamo integrare armonicamente norme europee, norme statali, norme regionali e anche disposizioni di altri livelli: insomma una serie di fonti normative, che obbligano il legislatore ad una funzione con libertà diversa da quella che è sempre stata tradizionale. Questa è l'equazione che dobbiamo risolvere con il nuovo Statuto, con il nuovo regolamento e anche con la nuova legge elettorale, e bene fa Adamoli a dire che ci stiamo interrogando se la forma di governo che deve essere ricompresa nella definizione statutaria è quella dell'elezione diretta oppure è quella dell'elezione assembleare, anche se mi sembra che i tempi, le esigenze e la verve che ha la Regione Lombardia, facciano propendere per una scelta che ci accomunerebbe a quasi tutte le altre Regioni.

Non è ancora concluso questo ragionamento e quindi staremo a vedere quale sarà l'esito, ma se sarà ancora quello dell'elezione diretta del Presidente per la Regione Lombardia si tratterà di dover inserire nello Statuto nuove forme di rapporto tra i due tipi di potere, nuove forme di interpretazione della funzione del legislatore, consapevole che questa non si può esaurire nella sola azione legislativa. Infatti il Consiglio dovrebbe svolgere anche funzioni di controllo e di indirizzo, ma queste sono oggi svuotate di significato causa l'elezione diretta del Presidente sulla base di un programma e quindi di un mandato ben definito dato in capo al governatore che escluderebbe ampiezza e libertà nello svolgimento delle funzioni suddette.

Questi sono i "recuperi" verso i quali abbiamo cominciato a muoverci ed è vero che lo abbiamo fatto in sintonia con le tematiche che qui tratteremo, perché abbiamo questa passione, crediamo in questo tipo di percorso, tant'è vero che abbiamo istituito organismi ad hoc in epoche non sospette: sto parlando del servizio di valutazione del processo legislativo e delle politiche regionali, che abbiamo creato nel 2002.

L'abbiamo messo a disposizione del legislatore e il primo risultato ottenuto è stato la scoperta consapevole della difficoltà

nell'individuare la giusta formula, perché è una nuova modalità di operare che può favorire l'avversario suggerendo azioni contrappositive forti, mascherabili con falsi atteggiamenti costruttivi e non garantire neanche una maggioranza che non voglia consegnarsi pericolosamente per cinque anni all'azione insindacata di un Governatore per poi affidarsi solo al giudizio di fine mandato dell'elettorato, e al tempo stesso voglia restare parte che governa.

Noi Consiglieri questo non lo possiamo fare, se vogliamo essere interpreti coscienti del mandato che ci è dato: la legge regionale con la preferenza dà anche ai Consiglieri, quindi al legislatore, un mandato ben preciso ed è anche vero che solo grazie a questo mandato ben preciso e all'assolvimento dello stesso con presenze sul territorio e a contatti con i cittadini e le loro problematiche, almeno in Lombardia non abbiano dato atto a critiche e delegittimazioni, se non indirettamente, nell'inevitabile coinvolgimento generale che l'offensiva antipolitica in corso genera.

Chi ha scritto "La Casta" avrebbe chiarito meglio il suo pensiero se, Lombardo parlante in dialetto, si fosse pronunciato con l'espressione "la costa" (tradotto: è costosa): costiamo troppo e il dito è puntato sulle indennità degli eletti.

Allora, nessuno si sottrae all'obbligo di rispondere circa la corrispondenza tra costi e benefici, cioè tra indennità e risultati del mandato, però stiamo attenti a non fare come quei "virtuosi" che sono prodighi nelle sterline e parsimoniosi nei penny: non andiamo solo a puntare il dito sulle indennità o puntiamo anche sulle indennità, ma andiamo anche a vedere poi quali sono i veri costi della politica.

Anche in questa prospettiva quale occasione è migliore di uno strumento come CAPIRe? Cioè cosa è meglio di un'attività di recupero della dignità e della funzione del legislatore in tema di controllo e di valutazione? Attenzione però, perché controllare e valutare significa fare un'attività che è in capo al legislatore e là deve restare, non può essere delegata ad organismi tecnici accessori; deve avvalersi degli organismi tecnici, ma deve rimanere una funzione in capo al legislatore, che può ricavarne utili spunti per proposte di legge.

Infatti, se in corso di verifica degli effetti dell'applicazione di una legge si dovessero registrare deragliamenti o inefficacia si potrebbero tempestivamente adottare proposte di modifica o atti di indirizzo. La correzione di errori in corso d'opera diventa

una buona prassi dell'interpretazione della funzione legislativa che comporta di "prevenire anziché curare" ed evitare ai cittadini di "subire" fino alla tornata consultiva successiva! Allora questa funzione rimane in capo al legislatore e deve essere espletata con un recupero ed un rilancio dell'attività dei Consigli e delle Assemblee.

Per fare questo occorrono mezzi, uomini, comportamenti: su questo siamo d'accordo, però ci dobbiamo dire quali sono le soluzioni. La Lombardia rivendica, come tutte le altre Regioni, l'autonomia di scegliere le forme più appropriate. La Regione Lombardia ha l'orgoglio di aver intrapreso i cammini della sussidiarietà, del federalismo, dell'autonomia, della ricerca di un rapporto costruttivo con lo Stato e con l'Europa con largo anticipo e sempre in tempi non sospetti.

Noi abbiamo operato un forte "disboscamento legislativo" e abbiamo armonizzato la nostra legislazione con quella europea e statale e abbiamo cercato di ottimizzare le nostre spese, interloquendo direttamente con i nostri cittadini, senza con ciò aver riaperto una stagione di partecipazione allargata estremamente onerosa e pericolosa per la funzionalità dell'istituzione regionale.

Non dobbiamo andare da un estremo all'altro e perciò come non dobbiamo sacrificare la funzione di rappresentanza, così non dobbiamo riesumare assemblearismi demagogicamente partecipativi. Come va separata l'azione di Governo da quella di gestione così si dovranno distinguere il potere esecutivo da quello legislativo e recuperare ad una nuova interpretazione la funzione di controllo in capo al legislatore.

Dobbiamo trovare la giusta via e questo si può fare con appropriate risorse, con idonei comportamenti, con valide professionalità. In questo cammino la Regione Lombardia rivendica il ruolo di sperimentatore-esploratore e, in coerenza con la carta che andremo ad approvare, si propone come soggetto promotore e partecipe di questo processo innovativo.

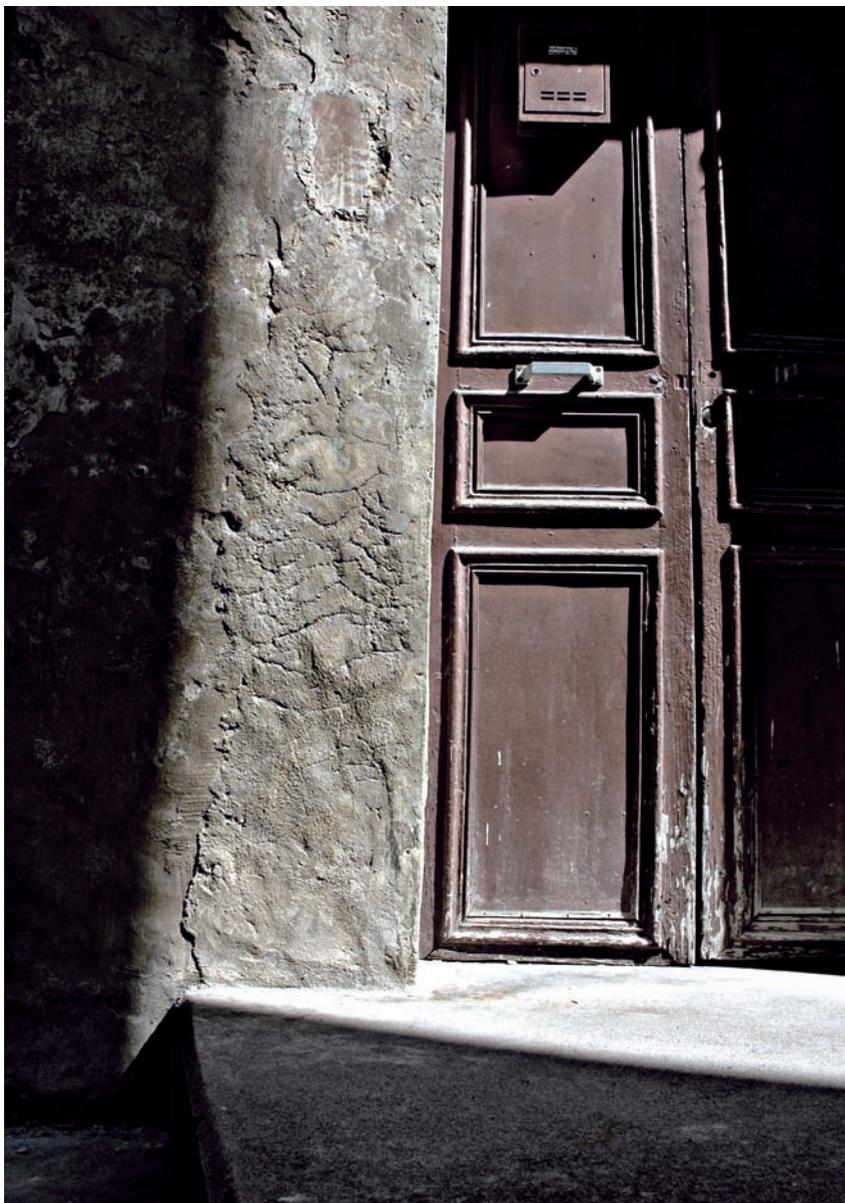
Sergio DRESSI

Presidente del Comitato per la legislazione, Valutazione e Controllo del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia

Mi associo ai ringraziamenti e vi parlerò della mia esperienza personale e di quello che si sta realizzando nel Consiglio Re-







hanno fatto ottenere una fiducia che prima era in qualche modo inficiata da un pregiudizio e da una certa diffidenza, che possono essere anche comprensibili. Come dicevo, è un primo passo, perché il Comitato non è *bipartisan*, cioè le forze politiche sono rappresentate per peso elettorale, però è anche vero che la presidenza è attribuita all'opposizione e infatti io faccio parte dell'opposizione. Per adesso questo non è stato un problema, ma certamente la credibilità e anche l'efficienza e l'efficacia del Comitato devono essere in qualche modo regolamentate attraverso una presenza *bipartisan*, con una Presidenza che potrebbe essere a rotazione. Una proposta in tal senso non è stata ancora accolta.

Il Comitato non può divenire il luogo in cui maggioranza e opposizione si confrontano e si scontrano, nel senso che deve rimanere al di sopra, e guai se così non fosse. Il luogo dove c'è il confronto e lo scontro, anche aspro, dove la politica mette fuori tutte le sue capacità di propaganda e dove appunto ognuno cerca di portare acqua al suo mulino è e resta il Consiglio. Ma è possibile tener fuori il Comitato da questo confronto, affidandogli un lavoro di tipo scientifico, che aiuti tutti, perché è nell'interesse di tutti far sì che le leggi approvate rispondano alla loro funzione, perché oggi - diciamocelo seriamente e sinceramente - la politica è più interessata a propagandare

gionale del Friuli Venezia Giulia in ordine al progetto C.A.P.I.R.e. ed alla sua funzione di controllo e di valutazione. Devo dire innanzitutto che lo scorso anno il Consiglio ha varato un nuovo regolamento in cui il Comitato di Controllo e Valutazione è stato istituzionalizzato, mentre prima era una Commissione Speciale. È un primo passo, che però è servito moltissimo, perché in quest'anno il Comitato ha prodotto diverse proposte di clausole valutative, che poi sono state recepite dalle Commissioni di merito, ed ha anche svolto alcune missioni valutative che gli

e a promuovere la fase di realizzazione di una legge, se non addirittura di ideazione, ma poi si disinteressa quasi completamente della sua applicazione. Lo dimostra anche il fatto che i regolamenti di tantissime leggi, che possono essere anche strumenti efficaci, si dimostrano oggi invece elementi che fanno dire al cittadino che la politica non funziona, perché i regolamenti vedono la luce, quando la vedono, dopo molti mesi, se non dopo alcuni anni e, quindi, rendono inefficace il progetto legislativo. Per quanto riguarda la mia esperienza, per acquisire

fiducia e rimuovere pregiudizi e diffidenze, per noi è stato fondamentale il lavoro svolto dai funzionari, perché ci vuole capacità ed esperienza, non soltanto di tipo giuridico, per gestire il processo di valutazione e anche di ideazione delle clausole valutative. I nostri funzionari si sono veramente prodigati in questo senso hanno acquisito una professionalità che mi auguro il Consiglio possa sfruttare anche per il futuro. Certamente l'approvazione della "Carta di Matera" è un punto importantissimo. Non so se in questa legislatura noi, come Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia, riusciremo ad applicarla in toto, partendo dalla trasformazione del Comitato nella sua attuale composizione, però sarebbe importante che noi aiutassimo i nostri funzionari oggi con qualche professionalità che, a questo punto, diventa indispensabile, perché il lavoro, oltre ad essere accettato da parte di tutti i Consiglieri, diventi anche utile e produttivo.

Marco LOMBARDI

Consigliere Regionale dell'Emilia Romagna

Mi unisco ai ringraziamenti per l'accoglienza che abbiamo ricevuto e per l'organizzazione di questo convegno. Come Adamoli, ho partecipato anch'io fin dall'inizio a questa iniziativa con grande entusiasmo, pur essendo stato guardato con un po' di diffidenza dai miei colleghi, che non capivano bene perché io, essendo all'opposizione, in qualche modo condividessi questo progetto. A distanza di tempo, mi permetto di dare alcune indicazioni emerse da questa esperienza. La prima è che quando ci si occupa di Amministrazione Pubblica si fa una cosa buona in sé, e i risultati vengono anche al di là delle intenzioni. Ricordava Adamoli che all'inizio noi avevamo il problema di riequilibrare il peso delle Assemblée legislative rispetto allo strapotere dei Governatori



eletti direttamente: è stata una battaglia che è andata come è andata, ma io ritengo che in Regione Emilia Romagna qualcosa abbiamo ottenuto dal punto di vista statutario. In quel momento ci ponevamo questo problema e il progetto CAPIRe, riguardante la valutazione delle politiche legislative, andava nella direzione di dare maggiore potere alle Assemblée legislative. Oggi ci accorgiamo che questo progetto risulta utile a controbattere in qualche modo il crescente attacco alla politica per i suoi costi e per la sua produttività. Il progetto CAPIRe

si dimostra utile ad una cosa che inizialmente non avevamo neppure previsto. Un'altra cosa che il tempo mi ha dato modo di valutare è che dopo il momento iniziale di un certo entusiasmo facilmente condivisibile, soprattutto nei convegni in cui si discute amabilmente di queste cose, la messa in pratica poi del progetto incontra notevolissime difficoltà. Quindi, anche dove l'idea è passata, non è data per sempre, ma va costruita e rafforzata costantemente, perché siamo continuamente sottoposti a spinte che in qualche modo vogliono farci tornare al passato. Nel caso nostro, il semplice cambio di molti Consiglieri dalla scorsa legislatura a quella attuale ha creato qualche difficoltà, perché abbiamo dovuto riprendere il percorso con colleghi che, non avendo condiviso la fase iniziale, si trovavano un lavoro già fatto e in qualche modo da prendere così com'era. Dato per scontato, però, che la fase iniziale risulta oggi ampiamente superata, per il fatto che molte Regioni lo condividono, siamo ora in una fase di consolidamento del progetto, fra l'altro con alcune responsabilità: una è dovuta al fatto che di questo argomento si riesce a parlare bene e anche ad aumentare il consenso quando si dimostrano i risultati e ci vuole un po' di tempo, perché le clausole valutative non trovano la loro efficacia un mese dopo, ma in certi casi, alcuni anni dopo la produzione legislativa. Cominciamo adesso a vedere gli esiti di alcune clausole valutative e quindi, se non funziona bene il report, è chiaro che ancora una volta ci troviamo a dover controbattere le convinzioni di quanti sostengono che, tutto sommato, non serve a niente ciò di cui stiamo parlando. Invece il momento del report è quello fondamentale per far capire l'importanza del progetto. Accenno anche alla questione dell'attività *bipartisan*, su cui bisogna essere molto chiari perché riguarda la fase di governo di assunzione dei dati utili per arrivare alla valutazione. La fase polemica sulla legge in sé rimane, anzi è il sale della politica, così come la polemica, nei limiti ovviamente del consentito, sui dati della valutazione è altrettanto possibile ed auspicabile, ma almeno si svolge su livelli un po' più elevati di quello a cui molto spesso ci obbliga la polemica politica nel senso più stretto del termine. Discutere di dati "scientifici" rende sicuramente più dignitosa la nostra attività. L'ultimo accenno è al fatto di valorizzare la nostra attività di Consiglieri: anche su questo in passato si diceva, quando si trattava degli Statuti regionali, che le nostre funzioni tipiche sono quelle di indirizzo, legislazione e controllo.

Si deve prendere atto, però, che la funzione di indirizzo con l'elezione diretta del Presidente per lo meno è limitata, mentre per quella legislativa, di cui spesso ci riempiamo la bocca, le statistiche ci dicono che oltre l'80 per cento delle leggi vengono fatte dalle Giunte. La funzione di controllo, invece, può essere un elemento per rivalutare a pieno le Assemblee legislative e in questo momento, in cui siamo tutti sotto la lente dei cittadini, certamente può essere utile per ridare dignità al nostro lavoro. Concludo dicendo che nello Statuto abbiamo inserito appositamente tra le prerogative dell'Assemblea la funzione di controllo e un articolo specifico che prevede le modalità attraverso cui la si esercita, mentre nel Regolamento stiamo dettagliando ancora di più questo tipo di intervento, anche perché il passaggio dal principio previsto nello Statuto e condiviso da tutti con molta enfasi, nel Regolamento, dove poi si tratta di andare a toccare nel vivo le cose, ha dimostrato più di una difficoltà. Stiamo proseguendo in questo cammino, cercando di dare vera attuazione al procedimento di valutazione delle nostre politiche legislative.

Vincenzo SANTOCHIRICO

*Presidente della Terza Commissione permanente
del Consiglio Regionale della Basilicata*

Non parlerò dell'esperienza lucana, né delle questioni generali, perché l'ha già fatto ottimamente la Presidente Antezza. Proverò, però, a sollevare un dubbio che mi sembra emergere in maniera consistente anche da questo dibattito. Trovo questo documento di straordinario interesse perché riflette la tendenza, presente non solo negli ordinamenti politici, a creare sistemi, momenti, luoghi in cui si eseguono valutazioni che consentono di correggere, emendare, cambiare e adeguare. Questo risponde, in qualche maniera, anche all'esigenza della politica di rendere intelligibile quello che ha fatto e di dare conto di quello che fa. C'è poi un'altra esigenza, che nasce dalla relazione fra organi della Regione (Consiglio e Giunta). Parliamo ripetutamente di attività di controllo sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione degli effetti, ma qual è l'oggetto della valutazione? L'applicazione la compie l'esecutivo, cioè la Giunta e il suo apparato, quindi, forse, riguarda l'identità della legge per come è stata fatta, ovvero l'attività che

è propriamente del Consiglio. Può sembrare una distinzione "cavillosa", ma non lo è per varie ragioni. Essendo diffidente, mi domando: chi controlla i controllori? Se, infatti, l'attività di controllo riguarda una propria attività, e il soggetto che la esercita ne esercita anche il controllo, vi è una contraddizione. Abbiamo bisogno di strumenti che consentano l'intelligibilità, la trasparenza, la chiarezza, come giustamente si evince dal documento, dell'impatto, dei risultati, degli effetti delle leggi che facciamo, per metterci anche nelle condizioni di effettuare cambiamenti, e non di strumenti che servono solo a valutare la nostra attività. Allora, per non eludere la questione, mi chiedo quale sia l'attività del Comitato? È un'attività di carattere istruttorio? È un'attività di acquisizione di dati? Se così fosse, mi permetto di osservare che, probabilmente, sarebbe più efficace non affidare agli apparati della stessa Regione questa attività. In questa maniera, infatti, andremo sostanzialmente a sovrapporre le funzioni fra "chi fa" e "chi controlla"; probabilmente il meccanismo da utilizzare dovrebbe essere quello utilizzato per le politiche comunitarie, sull'attività di gestione dei fondi comunitari, e cioè di soggetti che in qualche modo possano svolgere autonomamente l'attività di indagine, istruttoria e non di decisione. D'altra parte l'ordinamento italiano, al pari di quello americano, ha spesso fatto ricorso ad autorità di questo genere, in qualche modo indipendenti, e che quindi offrono gli elementi per decidere. A mio avviso, il Consiglio Regionale non è permanentemente un soggetto che indaga e acquisisce dati, ma è un soggetto che deve decidere, avendo dati che acquisisce autonomamente. Probabilmente, questo meccanismo che mettiamo in campo e che ha una straordinaria potenzialità potrebbe in qualche modo essere perfezionato per renderlo più credibile e più efficace. Noto un eccesso di autodifesa da parte nostra: dalle critiche alla politica, molto spesso fondate, non ci possiamo difendere creando meccanismi che autogenerano quello che facciamo, ma dobbiamo rendere veramente trasparente la nostra attività, assumendoci anche la responsabilità della decisione. Per tale motivo credo che si tratti di un documento straordinario che va in una direzione che è senz'altro quella giusta. Contestualmente, sarebbe utile approfondire maggiormente questo strumento per renderlo più credibile e non solo nella dialettica interna, istituzionale, tra Consiglio e Giunta. Sarebbe molto importante, infine, pensare agli effetti che l'attività politica ha sul cittadino. Se

tutte le decisioni vengono prese non pensando ai nostri singoli ruoli, bensì all'effetto che queste possono avere sul cittadino, non in termini di consenso ma di efficacia dell'attività, avremmo sicuramente risultati migliori. Quindi, riflettiamo meglio su quali sono gli strumenti che possono potenziare e rendere ancora più efficace questa ottima intuizione.

