

ANALISI DI FATTIBILITÀ EX ANTE E VALUTAZIONE EX POST DELLE LEGGI REGIONALI

REDATTORE: Luciano Moretti

1. L'ANALISI EX-ANTE

L'analisi ex-ante viene svolta attraverso la redazione di una scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge, che contribuisce a formare la documentazione di corredo alle proposte di atti all'esame delle commissioni consiliari durante l'istruttoria.

Dall'inizio della legislatura al 31 dicembre 2011 sono state prodotte 34 schede preliminari relative a proposte di legge che hanno concluso il loro iter in commissione in tale periodo: 5 sono relative a pdl licenziate dalle commissioni nel 2010, 29 a pdl licenziate nel 2011. Le pdl corredate dalla scheda preliminare costituiscono complessivamente il 54,8% di quelle licenziate in commissione (il 20,8% nel 2010 ed il 76,3% nel 2011).

L'incremento registrato nel 2011 rispetto agli anni precedenti, sia in valore assoluto che in termini percentuali, è da attribuire alla modifica apportata ai criteri di selezione adottati per l'individuazione delle pdl per le quali redigere la scheda. Dal marzo 2011, infatti, sono stati adottati criteri maggiormente inclusivi¹ che prevedono la redazione della scheda per tutte le pdl assegnate alle commissioni per il parere referente, con la sola esclusione delle leggi di bilancio e di quella di approvazione del consuntivo, anche nel caso in cui non vi siano osservazioni dal punto di vista organizzativo o procedurale. Nella tavola 1 sono riportati i dati di dettaglio relativi alle schede prodotte ed al loro esito.

Si rileva innanzitutto che, malgrado l'estensione dei criteri di inclusione, le schede senza osservazioni sono per il 2011 solamente 4, pari a circa il 13,8% di quelle redatte.

Le osservazioni maggiormente ricorrenti riguardano l'assenza della previsione dei tempi per l'adozione dei provvedimenti attuativi previsti nella legge e

¹ In precedenza la scheda non veniva redatta nel caso di leggi-provvedimento, leggi di interpretazione autentica di norme, leggi di bilancio o di approvazione del conto consuntivo e nel caso di leggi di modifica che riguardassero aspetti marginali della norma modificata, nonché quando, dall'esame della pdl, non emergessero osservazioni di carattere organizzativo o procedurale.

Tavola 1 - Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Anno	Proposte di legge licenziate	Proposte di legge con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte in toto	Osservazioni accolte in parte	Osservazioni non accolte
2010	24	5	5	2	2	1
		20,8%	100,0%	40,0%	40,0%	20,0%
2011	38	29	25	9	7	9
		76,3%	86,2%	36,0%	28,0%	36,0%
Totale	62	34	30	11	9	10
		54,8%	88,2%	36,7%	30,0%	33,3%

la scarsa chiarezza di alcune disposizioni, riguardanti sia aspetti di carattere procedurale ed organizzativo, sia la specificazione non univoca di alcune fattispecie.

Ciò che appare più interessante analizzare è tuttavia l'incidenza che le schede riescono ad avere nel corso dell'istruttoria legislativa.

A tale riguardo si evidenzia come le osservazioni contenute nelle schede abbiano avuto un qualche riscontro nelle decisioni delle commissioni in 2 casi su 3, sia con un loro accoglimento integrale (circa il 36,7% dei casi) sia con un accoglimento solo parziale (il 30% dei casi).

Per quanto concerne le modalità con le quali si tiene o meno conto delle osservazioni contenute nelle schede, la casistica è molto articolata. In primo luogo si rileva che una qualche discussione in commissione circa il merito delle osservazioni vi è stata solo in 14 casi (neppure la metà delle schede con osservazioni inviate). In molti casi la commissione ha invece espresso un assenso di massima, rinviando l'inserimento delle modifiche proposte alla redazione definitiva del testo licenziato nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico.

La composizione di tale gruppo di lavoro è stata diversa da caso a caso e la presenza o meno del funzionario che ha redatto la scheda preliminare ha spesso avuto influenza sull'accoglimento delle osservazioni. Quando tale presenza non è stata, per varie ragioni, possibile ed i tempi della discussione del nuovo testo lo ha consentito, sono state presentate note integrative alla scheda, allo scopo di segnalare quali delle osservazioni fossero superate dalla nuova stesura del testo e di avanzarne eventualmente di ulteriori riguardo alle parti modificate. Due esempi significativi al riguardo sono costituiti senza dubbio dalle pdl 95 (Norme sul sistema delle autonomie locali) e 122 (Legge finanziaria per l'anno 2012), oggetto a più riprese di profonde modifiche nel corso del loro esame, con la presentazione di emendamenti, lo stralcio o la riscrittura di parti significative del testo iniziale.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Dal 2008, quando fu adottato il nuovo modello di scheda, la proposta tecnica di inserimento di una clausola valutativa trova spazio all'interno della scheda preliminare.

Nel periodo considerato sono state approvate due proposte di legge contenenti clausole valutative. Si tratta in particolare della l.r. 19/2011 (Disposizioni per la promozione della sicurezza stradale in Toscana), di competenza congiunta della quarta e settima commissione consiliare, e della l.r. 28/2011 (Modifiche alla l.r. 29 aprile 2008, n. 21 (Promozione dell'imprenditoria giovanile)), di competenza congiunta della terza e quinta commissione consiliare.

Inoltre nella l.r. 70/2010 (Modifiche alla l.r. 40 /2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale) e alla l.r. 25/2001 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sull'attività di trasporto sanitario in tema di riorganizzazione del sistema sanitario di emergenza)) e nella l.r. 55/2011 (Istituzione del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM). Modifiche alla l.r. 88/98 in materia di attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, alla l.r. 42/1998 in materia di trasporto pubblico locale, alla l.r. 1/2005 in materia di governo del territorio, alla l.r. 19/2011 in materia di sicurezza stradale) sono stati meglio specificati i contenuti di relazioni di rendiconto già previste nel testo presentato.

È innanzitutto da evidenziare che, come già avvenuto nel più recente passato, tutte le clausole valutative proposte siano state accolte ed inserite nel testo finale della legge. Inoltre, è proseguita la prassi da parte dell'ufficio di riservare l'utilizzazione delle clausole valutative ai soli casi nei quali le caratteristiche della norma lo rendevano necessario, allo scopo di evitare che tale strumento finisca con il diventare elemento di mera routine.

Contrariamente a quanto avvenuto nei due anni precedenti, infine, nessuna delle proposte di legge licenziate dalle commissioni conteneva nel testo presentato dai proponenti una clausola valutativa.

Una specifica riflessione appare opportuna riguardo alla clausola valutativa inserita nella l.r. 28/2011, precedentemente citata. Nella fase istruttoria della pdl che diventerà poi la l.r. 21/2008, oggetto delle modifiche apportate con la l.r. 28/2011, era stato proposto l'inserimento di una clausola articolata in specifici quesiti valutativi il cui testo, tuttavia, fu semplificato durante la discussione in commissione. Con la scheda relativa alla pdl di modifica è stato riproposto, ed integralmente approvato dalla commissione, un testo della clausola che, con le necessarie modifiche derivanti dalle nuove disposizioni normative, ricalcava quello precedentemente proposto.

3. L'ANALISI EX-POST: NOTE INFORMATIVE ED ALTRE RICERCHE

Nel corso del periodo considerato sono state prodotte sette note informative², di cui cinque nel 2010 e due nel 2011, sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale, in ottemperanza a quanto disposto da clausole valutative. Nella tavola 2 sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

Tavola 2 - Le note informative sull'attuazione delle politiche regionali

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
15/2010	Le politiche regionali in materia di difesa dei consumatori e di educazione al consumo: i primi risultati dell'attuazione della l.r. 9/2008	l.r. 9/2008 (Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori e degli utenti)
16/2010	Servizi postali e di prossimità nei comuni disagiati: conclusione della fase transitoria della l.r. 66/2007 ed avvio di quella a regime	l.r. 11 dicembre 2007, n.66 (Servizi postali e di prossimità. Interventi di sostegno ai comuni disagiati)
17/2010	Le politiche regionali a favore dei piccoli comuni in situazione di disagio: cinque anni di attuazione della l.r. 39/2004	l.r. 39/2004 (Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio. Modifiche alla legge regionale 7 maggio 1985, n. 57. Modifiche alla legge regionale 2 novembre 1999, n. 58)
18/2010	Il Fondo regionale per la non autosufficienza: primi risultati dell'attuazione della l.r. 66/2008	l.r. 66/2008 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza)
19/2010	Le politiche regionali in materia di difesa dei consumatori e di educazione al consumo: i primi risultati del monitoraggio degli interventi ex l.r. 9/2008	l.r. 9/2008 (Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori e degli utenti)
20/2011	Le politiche regionali in materia di sicurezza dei lavoratori agricoli: l.r. 30/2007 e dintorni	l.r. 30/2007 (Norme sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori agricoli)
21/2011	Le politiche regionali per la tutela e la valorizzazione dell'apicoltura: l'attuazione della l.r. 21/2009	l.r. 21/2009 (Norme per l'esercizio, la tutela e la valorizzazione dell'apicoltura)

Nelle note, oltre a presentare alcuni dati di scenario, sono preliminarmente analizzati gli obiettivi operativi della legge ed evidenziati gli strumenti messi in atto per il loro raggiungimento. Sono quindi esposti, sulla base di quanto illustrato nella relazione trasmessa dalla Giunta regionale e di ulteriori informazioni raccolte, le modalità attuative dell'intervento ed i risultati conseguiti. Tali documenti, quindi,

² Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 21, riferite a 17 diverse leggi regionali.

contengono elementi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati; non viene invece affrontata l'analisi degli effetti degli interventi in quanto tale tipo di analisi necessiterebbe di ulteriori elementi conoscitivi³ e di metodologie analitiche più sofisticate.

L'esperienza concreta di questo periodo ha confermato quanto già segnalato nei precedenti rapporti riguardo alla generalizzata insufficienza delle relazioni ricevute a fornire un quadro esauriente della situazione. Ciò ha comportato necessità di procedere alla raccolta di ulteriori elementi, attingendo a fonti statistiche, ufficiali e non, e richiedendo agli uffici della Giunta informazioni integrative, sia di carattere quantitativo che di carattere qualitativo.

Due sono invece gli elementi di novità al riguardo. Il primo è l'emergere di alcune difficoltà per quanto concerne la trasmissione da parte della Giunta regionale delle relazioni in risposta⁴. Tra le motivazioni principali di questa difficoltà possiamo evidenziare l'insufficiente conoscenza dello strumento da parte degli uffici della Giunta ed una conseguente scarsa attenzione, pur con apprezzabili eccezioni, da parte degli stessi uffici per tali adempimenti informativi nei confronti del Consiglio e, probabilmente, anche una difficoltà politica di rendere conto su alcuni aspetti problematici.

Le modalità di intervento per superare queste difficoltà sono naturalmente diversificate. Una cosa appare però certa: lasciar correre, o anche limitarsi agli interventi di carattere informale finora assunti, rischia di determinare un progressivo indebolimento dello strumento, sia in termini di attenzione da parte della Giunta sia riguardo all'interesse da parte dei Consiglieri.

Il secondo elemento di novità è invece di carattere assolutamente positivo. Infatti, a fronte della più volte segnalata criticità dell'assenza di riscontri formali circa le note informative trasmesse alle commissioni, si segnala che la Nota n. 20, relativa all'attuazione della l.r. 30/2007, è stata oggetto di illustrazione nella commissione "Agricoltura e sviluppo rurale".

Nel corso del 2010 è stata inoltre prodotta, su richiesta della commissione consiliare "Affari istituzionali, programmazione e bilancio", una ricerca sull'attuazione della l.r. 70/2004 "Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale". Tale ricerca, il cui approccio metodologico è analogo a quello

³ In molti casi è addirittura impossibile raccogliere tali informazioni senza che vi sia stata una progettazione dell'analisi da svolgere (e delle conseguenti esigenze informative) prima che la politica sia attuata.

⁴ Ad oggi sono una decina le relazioni che ancora non sono state trasmesse pur essendo ampiamente scaduti i termini previsti nella clausola valutativa.

delle note informative⁵, è stata presentata alla commissione nel luglio 2010 ma non è stata ancora oggetto di discussione.

4. L'ANALISI EX-POST: LE RICERCHE VALUTATIVE

Nel periodo considerato sono state svolte dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), su richiesta del Consiglio regionale, due ricerche valutative sull'attuazione di altrettante leggi regionali, la l.r. 69/2007 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" e la l.r. 32/2002 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro", con specifica attenzione all'analisi degli effetti in termini occupazionali dei corsi di formazione professionale.

La prima ricerca, svolta in base ad una richiesta dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale a conclusione della precedente legislatura, si inserisce nelle attività di verifica finalizzate alla revisione della normativa in materia di partecipazione⁶ ed ha analizzato lo svolgimento dei processi partecipativi da vari punti di vista (rapporto fra istituzioni e soggetti interessati, gestione dei processi, capacità di affrontare questioni e problematiche significative).

La seconda ricerca presenta alcuni elementi di novità e di particolare interesse sia riguardo alle modalità della committenza, sia riguardo agli obiettivi conoscitivi e alla metodologia utilizzata.

Dal primo punto di vista si rileva come la ricerca valutativa sia stata richiesta dalla V Commissione consiliare "Istruzione, formazione, beni e attività culturali" quale contributo informativo per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sul sistema della formazione professionale in Toscana avviata a fine 2010 su iniziativa del Portavoce dell'opposizione come previsto dal regolamento interno del Consiglio e conclusasi con la relazione al Consiglio presentata il 1 dicembre 2011. L'elemento che appare interessante evidenziare è come uno strumento finora scarsamente o per niente utilizzato nell'esperienza delle assemblee legislative italiane come la valutazione di impatto si sia positivamente intersecato con uno strumento, quello dell'indagine conoscitiva, tradizionalmente utilizzato per l'espletamento della funzione di controllo.

⁵ L'unica differenza sostanziale consiste nel fatto che, non essendo riferita ad una legge contenente una clausola valutativa, l'analisi non parte da una specifica relazione della Giunta regionale ma è basata esclusivamente sulla raccolta di dati ed informazioni da parte degli uffici consiliari.

⁶ Si ricorda che la l.r. 69/2002, caso finora unico nella legislazione della Regione Toscana, prevede (art. 26 – Durata della legge) una clausola di abrogazione automatica (31/12/2012) in caso di mancata espressa riapprovazione.

Dal secondo punto di vista, tale lavoro rappresenta la prima esperienza di ricerca commissionata dal Consiglio regionale nella quale non ci si è limitati ad un'analisi essenzialmente di tipo descrittivo dell'attuazione e dei risultati conseguiti ma si è analizzato l'impatto della politica utilizzando una metodologia di tipo controfattuale⁷. I risultati della ricerca sono stati presentati in un seminario pubblico organizzato dalla V Commissione consiliare il 19 dicembre 2011.

Vale forse la pena di sottolineare, come una sorta di nota a margine, che il tema della valutazione è stato spesso evocato nel dibattito politico-istituzionale in Consiglio regionale immediatamente successivo alla presentazione di tale ricerca. Al riguardo c'è naturalmente da auspicare che ciò possa davvero costituire una duratura maggiore attenzione al tema della valutazione ma, soprattutto, da operare concretamente perché tale auspicio diventi realtà.

⁷ L'analisi controfattuale, in estrema sintesi, consiste nel confrontare il valore della variabile target relativo ai soggetti beneficiari dell'intervento (dato osservabile) con quello relativo ai soggetti non sottoposti all'intervento aventi le stesse caratteristiche dei beneficiari (dato non direttamente osservabile). Gli strumenti statistici per la stima del valore controfattuale sono molteplici: nel caso specifico è stato utilizzato quello dell'abbinamento statistico, che consiste nell'accoppiare a ciascun soggetto beneficiario un soggetto non beneficiario avente gli stessi valori per alcune variabili predefinite (variabili di controllo) ritenute capaci di influenzare il valore della variabile target.