

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

REDATTORE: Luciano Moretti

1. PREMESSA

Con l'approvazione della legge regionale 55/2008 "Disposizioni in materia di qualità della normazione" le attività di valutazione hanno trovato in Toscana una loro definizione normativa, in attuazione di quanto stabilito dallo Statuto. In particolare con l'art. 4 sono disciplinate le attività di valutazione ex ante, con la previsione dello svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e dell'analisi di fattibilità. Con l'art. 5, invece, sono disciplinate le attività di valutazione ex post, con la previsione dello svolgimento della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), con la specifica indicazione dell'inserimento nei testi di legge clausole valutative¹ finalizzate ad ottenere dai soggetti attuatori informazioni quantitative e qualitative utili a valutare le conseguenze che sono scaturite dalla loro attuazione. In entrambi i casi i criteri atti a selezionare le leggi (o le proposte di legge) da sottoporre ad analisi e le modalità operative sono rinviate al Regolamento interno del Consiglio regionale ed al regolamento della Giunta per le attività di rispettiva competenza.

Le attività di valutazione, sia ex ante che ex post, presso il Consiglio regionale della Toscana sono però iniziate ben prima della loro definizione normativa. Le prime esperienze di analisi di fattibilità risalgono infatti alla fine degli anni '80 e sono diventate prassi corrente nel corso della legislatura successiva (V legislatura). Più recente è invece l'esperienza nel campo dell'analisi ex post nel quale, dopo le prime riflessioni e sperimentazioni sul finire degli anni '90, un'effettiva operatività degli uffici si è avuta solo intorno alla metà della scorsa legislatura, dopo l'avvio (nel 2002) di Progetto CAPIRe².

¹ Con l'espressione clausola valutativa si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale viene attribuito un mandato esplicito ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di produrre, elaborare ed infine comunicare al legislatore le informazioni necessarie a conoscere le modalità di attuazione ed a valutare le conseguenze che ne sono scaturite.

² Progetto CAPIRe nasce nel 2002 per iniziativa delle assemblee legislative di Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, con il supporto scientifico dell'ASVAPP. Esso, pur ispirandosi alle esperienze sviluppate nei Paesi (specialmente nel mondo anglo-sassone) che da tempo hanno affrontato questo tema, mira a sviluppare un approccio alla valutazione concretamente attuabile nel contesto istituzionale ed organizzativo delle assemblee legislative regionali italiane e ad offrire al legislatore regionale strumenti nuovi per superare la diffusa insoddisfazione verso i tradizionali strumenti del controllo ispettivo. Dal 2006 Progetto CAPIRe è stato assunto come progetto operativo della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome ed ha raccolto l'adesione della quasi totalità dei Consigli regionali.

2. L'ANALISI EX ANTE

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

Dall'inizio del 2008 si è iniziato ad utilizzare, a titolo sperimentale, un nuovo modello di scheda¹, che sostituisce quello adottato al momento dell'avvio delle attività di analisi di fattibilità e rimasto invariato per circa 15 anni, si caratterizza per una specifica attenzione all'esame della documentazione di corredo alle proposte di legge (in particolare la relazione tecnica sulla quantificazione della spesa e l'eventuale scheda AIR) e per un'enfatizzazione delle linee di continuità tra analisi ex ante ed analisi ex post. Riguardo a quest'ultimo aspetto è opportuno sottolineare fin d'ora come le proposte tecniche di clausola valutativa² vengano presentate alla Commissione consiliare nell'ambito della scheda preliminare. Esso conserva, peraltro, la parte relativa all'analisi procedurale ed organizzativa che costituiva l'aspetto centrale della precedente scheda.

Appare opportuno sottolineare che gli uffici consiliari non svolgono l'AIR, ma si limitano ad analizzare la relazione che ne illustra i risultati che eventualmente accompagna la proposta di legge. L'analisi, strettamente connessa alla fase di progettazione normativa, viene infatti svolta dagli uffici della Giunta regionale, secondo i criteri di inclusione definiti nel Manuale strategico del processo legislativo.

Nel corso del 2008 sono state prodotte 12 schede preliminari, tutte relative a proposte di legge, con una distribuzione non uniforme tra le diverse commissioni consiliari: nella tabella che segue sono riportati al riguardo i dati di dettaglio.

Schede preliminari per la valutazione degli atti per Commissione referente

Commissione	I	II	III	IV	V	VI	Cong. I/III	Cong. III/IV
Num. Schede	-	1	3	4	2	-	1	1

Le schede prodotte corrispondono a circa il 25% delle leggi approvate dal Consiglio regionale nel corso dell'anno. Nonostante i criteri di inclusione ed esclusione³ per la redazione della scheda non prevedano l'analisi di tutte le proposte di legge, appare necessario uno sforzo che, tenuto conto delle limitate risorse a disposizione, consenta di incrementare tale percentuale.

Al di là degli aspetti quantitativi, quello che appare importante analizzare è l'incidenza che le schede riescono ad avere nel corso dell'istruttoria legislativa. Malgrado si possa affermare che la nuova scheda abbia raccolto un generale apprezzamento in sede tecnica ed anche, in molti casi, un maggiore interesse da parte dei

¹ La scheda preliminare per la valutazione degli atti si compone di 6 sezioni: 1) descrizione della proposta di legge; 2) analisi delle potenziali criticità; 3) elementi per la valutazione delle politiche (eventuale proposta di clausola valutativa); 4) analisi finanziaria (analisi della relazione sulle metodologie di quantificazione della spesa); 5) analisi di impatto della regolazione (analisi della relazione AIR, se presente); 6) documentazione (dati statistici e di rendicontazione).

² Si veda in proposito il paragrafo successivo.

³ La scheda non viene mai redatta nel caso di leggi-provvedimento, leggi di interpretazione autentica di norme, leggi di bilancio o di approvazione del conto consuntivo, leggi di modifica quando queste ultime riguardano aspetti marginali della norma modificata.

Consiglieri, ciò non sempre si è tradotto concretamente in termini di discussione, se non di accoglimento, delle osservazioni in essa contenute. A tale riguardo tre casi possono essere presi come emblematici, in positivo ed in negativo, degli esiti concreti delle schede preliminari e per questo esaminati nel dettaglio.

Il primo caso riguarda la proposta di legge 251 (poi divenuta l.r. 21/2008) relativa alle iniziative di promozione dell'imprenditoria giovanile. In questo caso, sebbene l'ufficio avesse redatto una scheda preliminare che evidenziava numerosi elementi di potenziale criticità ed avesse avanzato un'ipotesi di riformulazione della clausola valutativa già contenuta nella proposta di legge¹, i tempi ristretti nei quali si è svolto il dibattito in Commissione non hanno consentito che fossero discusse le osservazioni contenute della scheda.

Altri due casi riguardano invece la proposta di legge 271 (poi divenuta l.r. 60/2008) contenente importanti modifiche alla legge regionale 40/2005 che regola il servizio sanitario regionale e la proposta di legge 286 (poi divenuta l.r. 66/2008) istitutiva del fondo regionale per la non autosufficienza.

In entrambi i casi le osservazioni contenute nelle schede e le proposte di integrazione delle clausole valutative, già presenti in entrambe le proposte di legge, sono state discusse dalla Commissione di pari passo con l'esame delle osservazioni emerse durante le consultazioni e degli emendamenti presentati e di esse si è tenuto conto nella riformulazione del testo degli articoli: in particolare sono state accolte le proposte di riscrittura delle clausole valutative e numerose osservazioni relative al testo della proposta di legge 286.

Più in generale, si rileva che il livello di approfondimento e la completezza delle schede prodotte non è uniforme, sia a causa di alcune difficoltà iniziali legate alle novità introdotte, sia in relazione al maggiore o minore tempo effettivamente a disposizione per la redazione della scheda.

3. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Come precedentemente accennato, con l'adozione del nuovo modello di scheda la proposta tecnica di inserire una clausola valutativa trova spazio all'interno della scheda preliminare: ciò ha consentito di evidenziare il legame tra la clausola valutativa e le caratteristiche della proposta di legge (obiettivi, potenziali elementi di criticità, ecc.) e di offrire alla discussione politica una proposta tecnica definita e più motivata. Questa nuova soluzione procedurale ha fatto sì che i contenuti della clausola siano stati, in generale, meno esposti a modifiche che ne snaturassero gli obiettivi conoscitivi riducendole a meri impegni formali di relazionare al Consiglio.

Nel corso del 2008² sono state approvate 7 leggi contenenti clausole valutative: 3 in materie di competenza della III Commissione, 3 in materie di competenza della IV e una in materie di competenza della V Commissione. Nella tabella che segue sono riportati analiticamente gli estremi di tali leggi.

¹ Riguardo all'elemento di novità costituito dalla presenza di clausole valutative nel testo delle p.d.l. si veda più in dettaglio il paragrafo successivo.

² Dall'inizio della sperimentazione sono complessivamente circa 60 clausole valutative.

Elenco delle leggi con clausole valutative

Estremi dell'atto	Articolo contenente la clausola
I.r. 4 febbraio 2008, n. 3 "Istituzione ed organizzazione dell'Istituto per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (ISPO). Gestione liquidatoria del Centro per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (CSPO)"	art. 20
I.r. 20 febbraio 2008, n. 9 "Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori e degli utenti"	art. 11
I.r. 20 febbraio 2008, n. 10 "Disciplina delle strade delle ceramiche, della terracotta e del gesso in Toscana. Modifiche alla l.r. 28/3/2000, n. 45 (Norme in materia di promozione delle attività del settore dello spettacolo in Toscana)"	art. 10
I.r. 29 aprile 2008, n. 21 "Promozione dell'imprenditoria giovanile"	art. 10
I.r. 19 maggio 2008, n. 26 "Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in tema di istituzione"	art. 15
I.r. 10 novembre 2008, n. 60 "Modifiche alla l.r. 24/2/2005, n. 40 (Disciplina del Servizio sanitario regionale)"	art. 20 e art. 142 bis, comma 11 (l.r. 40/2005)
I.r. 18 dicembre 2008, n. 66 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza"	art. 20

In un caso (proposta di legge n. 274 "Norme in materia di artigianato", poi legge regionale 53/2008) gli uffici avevano predisposto una proposta di clausola valutativa che non è poi stata deliberata dalla Commissione.

È interessante segnalare che in 7 casi il testo della proposta di legge presentata conteneva già, a cura del proponente, una qualche forma di clausola valutativa. In 4 di essi la clausola è stata approvata nel testo predisposto dal presentatore: in tre di questi non vi erano state proposte di modifica da parte degli uffici, mentre nell'altro le proposte di integrazione avanzate non sono state accolte dalla commissione. In ulteriori due casi la clausola presente nel testo iniziale della proposta di legge è stata integrata secondo quanto indicato nella scheda preliminare. Due casi, infine, riguardano proposte di legge non ancora licenziate dalla commissione. Questo costituisce indubbiamente un elemento di rilevante novità rispetto agli anni precedenti in quanto, finora, era stato riscontrato un unico caso di clausola valutativa già inserita nella proposta di legge (l.r. 38/2007).

A tale riguardo due appaiono gli elementi di riflessione. Da un lato ciò costituisce un segnale di attenzione da parte dei soggetti proponenti (nello specifico della Giunta regionale) alla necessità da parte dei soggetti attuatori di informare l'assemblea circa l'attuazione della legge ed i risultati conseguiti, segno che la cultura della

valutazione sta diventando pian piano patrimonio diffuso. D'altro canto, il fatto che l'esecutivo si faccia in qualche modo interprete delle esigenze conoscitive dell'assemblea lascia spazio ad alcuni elementi di perplessità, tanto più che l'esperienza ha evidenziato alcune criticità nell'apportare modifiche al testo della clausola originariamente proposto.

4. L'ANALISI EX POST: NOTE INFORMATIVE E RICERCHE VALUTATIVE

Nel corso del 2008 sono state prodotte tre note informative sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto disposto da clausole valutative¹: nella tabella che segue sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

<i>Elenco delle note informative prodotte</i>		
N.	Titolo	Legge valutata
9	Le politiche regionali per la montagna (l.r. 95/96): Piano di indirizzo 2004-06	l.r. 95/1996
10	Le politiche regionali in materia di pesca nelle acque interne: i primi risultati dell'attuazione della l.r. 7/2005	l.r. 7/2005
11	La normativa regionale in materia di polizia locale: primi risultati dell'attuazione della l.r. 12/2006	l.r. 12/2006

Nelle note, oltre a presentare alcuni dati di scenario, vengono affrontati i profili dell'analisi di processo e dell'analisi dei risultati conseguiti, mentre non sono stati mai affrontati gli aspetti relativi all'analisi degli effetti degli interventi.

L'elemento di più rilevante criticità è costituito senza dubbio dal fatto che in nessuna occasione le note informative sono state oggetto di una formale discussione, né in commissione né tantomeno in aula. Tuttavia la ricerca realizzata nel 2007 sulla bonifica in Toscana è stata illustrata e discussa nel corso del seminario "L'acqua e l'agricoltura" organizzato a Grosseto dalla II Commissione consiliare l'8 maggio 2008.

Nel corso del 2008, inoltre, è stato definito il disegno di ricerca per una missione, alla quale sta lavorando l'IRPET ed i cui risultati saranno disponibili nei prossimi mesi, sulle politiche regionali in materia di agriturismo. La ricerca intende approfondire, in particolare, i seguenti aspetti: le differenze e le analogie tra Toscana ed altre aree a vocazione agrituristica; caratteristiche strutturali del sistema agriturismo toscano; il sistema degli incentivi finanziari ed i criteri di rilascio delle autorizzazioni; il sistema dei controlli; gli effetti delle politiche adottate in Toscana, anche in confronto con le scelte fatte in altre Regioni.

L'individuazione da parte degli organi consiliari dell'oggetto della ricerca ha incontrato alcune difficoltà, riconducibili al fatto che non sono compiutamente definite le procedure da seguire. D'altro canto, anche la difficoltà a dare uno sbocco formale ai documenti elaborati risente di una generale carenza di procedure, anche se, in questo

¹ Complessivamente le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 11.

caso, appare necessario uno sforzo ulteriore volto a migliorare i canali di comunicazione tra struttura tecnica e commissioni.

A tal fine è stato redatto un documento, attualmente all'attenzione dell'Ufficio di presidenza, nel quale si evidenziano tali problemi, formulando ipotesi di soluzione da adottare in occasione della prossima revisione del regolamento consiliare.