

**GRUPPO DI LAVORO FATTIBILITÀ ED IMPLEMENTAZIONE DELLE LEGGI
OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

**LE ESPERIENZE DI ANALISI EX-POST DELLE LEGGI
NEI CONSIGLI REGIONALI, NELLE ASSEMBLEE E
NELLE PROVINCE AUTONOME.**

UN'INDAGINE EMPIRICA

**A CURA DELL'UFFICIO DI ASSISTENZA ALLE COMMISSIONI PER LA DOCUMENTAZIONE, LA
FATTIBILITÀ E IL MONITORAGGIO LEGISLATIVO – CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA**

Gruppo nazionale 'Fattibilità e implementazione delle leggi' dell'Osservatorio Legislativo Interregionale

A cura di:

Ufficio di assistenza alle commissioni per la documentazione, la fattibilità e il monitoraggio legislativo – direzione generale Assistenza legislativa del Consiglio regionale della Lombardia

Gruppo di ricerca:

Pinuccia Dantino	(project leader)	tel.:	02/67482.345
Roberto Grazzi			02/67482.811
Vito Rallo			02/67482.369
Antonella Scianò			02/67482.031

Segreteria

Valentina Cordisco
Laura Gabetta
Loredana Invernizzi

La presente ricerca è stata possibile grazie alla collaborazione dei dirigenti e dei funzionari dei Consigli, delle Assemblee regionali e delle Province autonome che, attraverso la paziente compilazione del questionario, hanno fornito l'indispensabile base informativa.

INDICE

Introduzione	4
Finalità della ricerca e metodologia	5
ANALISI DEI DATI	7
Il questionario	7
1. Le risposte pervenute.....	7
2. Presenza di esperienze di analisi ex-post.....	8
Consigli che hanno realizzato analisi ex-post	9
3. Le analisi realizzate.....	9
4. La committenza.....	10
5. Le strutture tecniche.....	11
6. Le fonti informative.....	13
7. Utilità percepita e difficoltà incontrate.....	14
Consigli che non hanno realizzato analisi ex-post	15
8. Le motivazioni.....	15
Le esperienze di analisi ex post presso gli esecutivi	16
9. Analisi ex-post realizzate dalla Giunta	16
Clausole valutative nella legislazione	17
10. Previsione legislativa di analisi ex-post.....	17
Considerazioni conclusive	18

Allegati

Posizione delle strutture tecniche che hanno svolto analisi ex-post nell'organigramma dei rispettivi Consigli regionali

Questionario inviato ai Consigli regionali

LE ESPERIENZE DI ANALISI EX POST NEI CONSIGLI REGIONALI

UN'INDAGINE EMPIRICA

Introduzione

La ricerca che presentiamo nasce da un'iniziativa del Gruppo di lavoro "Fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio legislativo interregionale.

Il Gruppo di lavoro, composto da dirigenti e funzionari dei Consigli regionali, da alcuni anni opera come sede tecnica di confronto sulle esperienze, sulle metodologie e sulle tecniche adottate nei diversi Consigli regionali per migliorare la qualità delle decisioni legislative sia nella fase ascendente del processo decisionale (analisi ex ante) sia nella fase discendente del processo (analisi ex post).

Le recenti modifiche costituzionali che disegnano nuovi assetti e competenze per gli esecutivi e per le assemblee regionali, hanno indotto anche le strutture tecniche dei Consigli regionali a riflettere sugli strumenti necessari all'esercizio della funzione legislativa e di controllo che, in questa fase, sembrerebbero assumere una maggior rilevanza¹.

I processi di delegificazione in corso e il decentramento di funzioni normative alle Regioni stanno aumentando l'asimmetria informativa tra Giunte e Consigli sull'andamento delle misure adottate e sui risultati conseguiti. A partire da questi dati di fatto i Consigli regionali si stanno interrogando su come sia possibile superare questo deficit informativo e consentire quindi alle Assemblee non solo di approvare interventi legislativi e programmi, ma anche di conoscere successivamente *come* vengano attuati e se e *in che misura* diano soluzione ai problemi che li hanno resi necessari.

Questo spostamento dell'attenzione dai processi formali delle decisioni legislative (correttezza degli iter di approvazione) alla performance dell'azione regionale e quindi ai risultati, rappresenta per le Assemblee il prerequisito per un rinnovato esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo.

In tale contesto l'accesso e la disponibilità di informazioni assumono quindi una valenza strategica per i processi decisionali pubblici.

Si pone, dunque, il problema di quali informazioni, delle modalità del loro reperimento e ad opera di chi. Oggi i Consigli non hanno strutture adeguate per rispondere a queste esigenze e nel nostro paese sono molto scarse le esperienze di analisi ex-post di leggi e programmi. Solo da qualche anno alcuni Consigli stanno riflettendo su questi temi ed avviando sperimentazioni. Per queste ragioni il "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'OLI ha deciso di promuovere una ricerca sulle esperienze di analisi ex-post nei Consigli regionali affidandola all'Ufficio per la documentazione, la fattibilità e il monitoraggio legislativo del Consiglio regionale della Lombardia.

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari regionali – "Rapporto sullo stato dei Consigli e delle Assemblee regionali e delle Province autonome" a cura del CNEL – Marzo 2000.

Finalità della ricerca e metodologia.

Obiettivo della ricerca era dunque verificare:

- ✓ l'esistenza o meno di esperienze di analisi ex-post delle leggi nei Consigli e nelle Assemblee regionali e nelle province autonome;
- ✓ la presenza di clausole valutative (norme che prevedono una qualche forma di analisi ex-post) nella legislazione.

Considerato che per una rilevazione completa, l'unità di analisi sono tutti i Consigli, le Assemblee regionali e le province autonome, si è ritenuto utile predisporre un questionario per poter raggiungere rapidamente tutti i destinatari. Per quanto riguarda le unità di rilevazione si è stabilito di inviare i questionari ai dirigenti e/o ai funzionari delle strutture che negli organigrammi risultavano essere titolari di funzioni di supporto informativo o, in alternativa, ai responsabili dei Servizi Commissioni e dei Servizi Legislativi dei Consigli ritenuti fonti informative adeguate.

Per facilitare il compito dei rispondenti, nella presentazione del questionario si è data una definizione lessicale di cosa si intende per analisi ex-post nella nostra indagine.

Essa, infatti, nel nostro caso identifica:

- l'analisi dei processi di attuazione intesi come la raccolta strutturata di informazioni tese a documentare e a produrre conoscenza sull'attuazione di interventi/programmi pubblici ricavando le informazioni dai vari attori coinvolti nel processo di attuazione;
- l'analisi degli effetti di interventi/programmi attraverso l'uso di metodologie tese a verificare se e in che misura l'intervento/programma ha contribuito a risolvere il problema per il quale è stato adottato.

A partire dai concetti generali astratti sottesi alle domande di ricerca indicate, abbiamo cercato di costruire la mappa dei concetti, semanticamente utili a fornire indicazioni, attraverso una adeguata definizione operativa e la rilevazione empirica.

Il questionario, allegato al rapporto, si compone di tre sezioni che intendono verificare:

1. se esistono esperienze di analisi dei processi di attuazione di leggi/programmi e di che tipo;
2. se esistono esperienze di analisi degli effetti di leggi/programmi e di che tipo;
3. se si fa ricorso a clausole valutative nella legislazione (uso di norme che prevedono qualche forma di analisi ex post delle leggi).

Si segnala che volutamente sono state realizzate due sezioni (analisi dei processi di attuazione e analisi degli effetti) che presentano le stesse domande. Si voleva,

infatti, rendere possibile la descrizione dettagliata di entrambe le esperienze laddove fossero state presenti.

Le quaranta domande del questionario affrontano i temi di ricerca sopraindicati e rilevano informazioni su più aspetti che compongono i problemi. In particolare l'analisi tenderà di evidenziare:

1. una descrizione puntuale delle esperienze, delle tipologie d'analisi adottate e di alcuni temi connessi quali:
 - ✓ la committenza per le ricerche (politica, tecnica, etc.);
 - ✓ le strutture deputate alle funzioni di analisi ex post (internalizzazione o esternalizzazione delle funzioni);
 - ✓ le fonti informative utilizzate;
 - ✓ utilità percepita e le difficoltà riscontrate dai rispondenti nel lavoro di analisi;
 - ✓ la verifica della presenza o assenza di esperienze di analisi ex post presso gli esecutivi;
2. le ragioni, secondo i rispondenti, della non attivazione di esperienze di analisi ex post;
3. la verifica dell'eventuale presenza di clausole valutative nelle leggi della legislatura in corso.

Prima di passare all'analisi dei dati precisiamo che:

- il questionario è stato inviato il 18 novembre 2002, sia in formato elettronico che cartaceo;
- la raccolta dei questionari è terminata il 27 gennaio 2003;
- l'analisi e l'elaborazione dei dati si è svolta dal 27 gennaio 2003 al 14 febbraio 2003;
- la bozza del rapporto di ricerca è stata presentata al "Gruppo Fattibilità" il 28 febbraio 2003;
- il testo definitivo è stato redatto nel mese di aprile 2003.

ANALISI DEI DATI

IL QUESTIONARIO

1. LE RISPOSTE PERVENUTE

Il questionario è stato inviato ad un totale di 21 Consigli (quelli regionali e quelli delle province autonome di Trento e Bolzano). Sono pervenute in tempo utile 21 risposte. Di queste 17 sono state redatte utilizzando il questionario proposto; altre 4 regioni, tra quelle che non hanno realizzato analisi ex post, hanno ritenuto di inviare risposte in forma diversa (risposte sintetiche, relazioni, etc.).

TAB. 1.1 QUESTIONARI INVIATI E RISPOSTE PERVENUTE

CONSIGLI REGIONALI/PROVINCIALI	RISPOSTE PERVENUTE	
	SI, UTILIZZANDO IL QUESTIONARIO	SI, CON ALTRE MODALITÀ
ABRUZZO	•	
BASILICATA	•	
BOLZANO	•	
CALABRIA	•	
CAMPANIA		•
FRIULI VENEZIA GIULIA	•	
EMILIA ROMAGNA	•	
LAZIO	•	
LIGURIA	•	
LOMBARDIA	•	
MARCHE	•	
MOLISE		•
PIEMONTE	•	
PUGLIA	•	
SARDEGNA		•
SICILIA	•	
TOSCANA	•	
TRENTO	•	
UMBRIA		•
VALLE D'AOSTA	•	
VENETO	•	

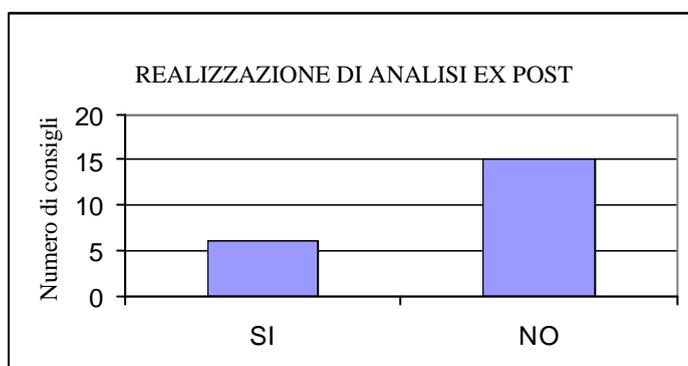
Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

La percentuale di risposte al questionario è risultata quindi molto elevata. E' un dato che può indicare un interesse per questi temi anche nei Consigli che non svolgono attualmente attività di analisi.

2. PRESENZA DI ESPERIENZE DI ANALISI EX POST (quesiti 1 e 19)

I Consigli che hanno dichiarato di aver realizzato almeno un'analisi ex post sono sei. La Lombardia, il Piemonte ed il Veneto hanno realizzato analisi dell'attuazione, l'Abruzzo ha realizzato un'analisi degli effetti, Emilia Romagna e Toscana hanno realizzato analisi di entrambi i tipi.

TAB. 2.1 REALIZZAZIONE DI ANALISI EX POST



Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

TAB. 2.2 REALIZZAZIONE DI ANALISI EX POST (SINGOLI CONSIGLI)

CONSIGLI	ANALISI DELL'ATTUAZIONE	ANALISI DEGLI EFFETTI
ABRUZZO	NO	SI
BASILICATA	NO	NO
BOLZANO	NO	NO
CALABRIA	NO	NO
CAMPANIA	NO	NO
FRIULI VENEZIA GIULIA	NO	NO
EMILIA ROMAGNA	SI	SI
LAZIO	NO	NO
LIGURIA	NO	NO
LOMBARDIA	SI	NO
MARCHE	NO	NO
MOLISE	NO	NO
PIEMONTE	SI	NO
PUGLIA	NO	NO
SARDEGNA	NO	NO
SICILIA	NO	NO
TOSCANA	SI	SI
TRENTO	NO	NO
UMBRIA	NO	NO
VALLE D'AOSTA	NO	NO
VENETO	SI	NO

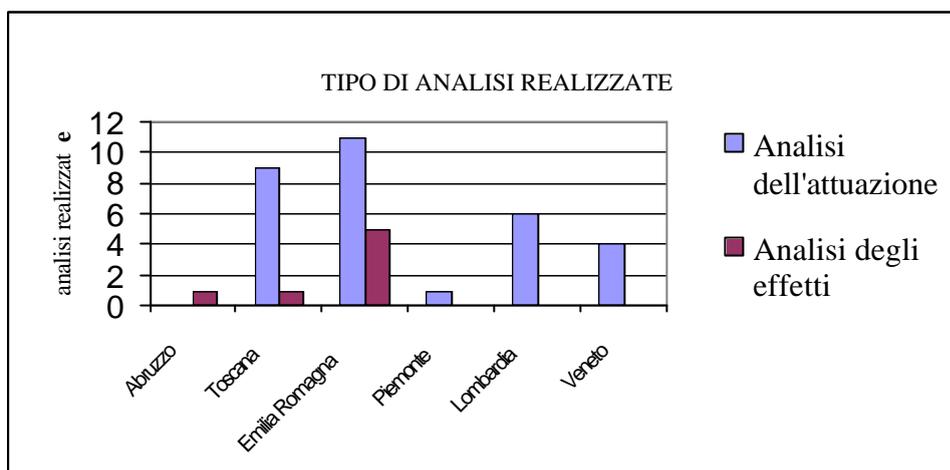
Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

CONSIGLI CHE HANNO REALIZZATO ANALISI EX POST

3. LE ANALISI REALIZZATE (quesiti 3 e 21)

La tavola 3.1 indica il tipo ed il numero delle analisi realizzate dalle 6 regioni che hanno dichiarato di avere effettuato analisi ex post

TAB. 3.1 TIPO DI ANALISI REALIZZATE



Fonte: Indagine del “Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi” dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) – gennaio 2003

Il numero di analisi realizzate appare ancora piuttosto ridotto, con diversi casi in cui è stata completata una sola ricerca “pilota”. Il quadro generale porta a concludere che ci si trova ancora sostanzialmente in una fase sperimentale, con alcune regioni che stanno sviluppando esperienze più consolidate. I dati relativi al numero delle ricerche non sono però direttamente comparabili, considerate le diverse caratteristiche delle analisi svolte.

La tavola 3.2 è relativa ai tempi medi delle analisi, determinati sulla base dei dati forniti dai Consigli che le hanno svolte. I tempi sono difficilmente confrontabili; proprio la loro estrema differenziazione (si passa ad esempio, nel caso dell'analisi dell'attuazione da 2 a 20 mesi) sembra indicare significative differenze nel tipo e nelle finalità delle analisi predisposte o nella disponibilità di tempo del personale rispetto a tali funzioni. Infatti l'Emilia Romagna ha precisato che, le analisi di attuazione realizzate, sono state condotte su leggi per le quali erano state presentate modifiche, di conseguenza i tempi dell'analisi di attuazione del testo precedente “dovevano” coincidere con i tempi di istruttoria dei nuovi progetti di legge; si tratta inoltre, per la maggior parte dei casi, di analisi svolte su singole “misure” o “interventi” contemplati nelle leggi, per le quali erano già disponibili nel sistema informativo interno panel di dati relativi alle stesse misure. Fatte queste premesse e a titolo puramente indicativo segnaliamo che il tempo medio complessivo necessario per predisporre un'analisi dell'attuazione risulta comunque essere di circa 12 mesi (10 mesi nel caso di analisi degli effetti).

TAB. 3.2 TEMPI MEDI UTILIZZATI PER REALIZZARE LE ANALISI

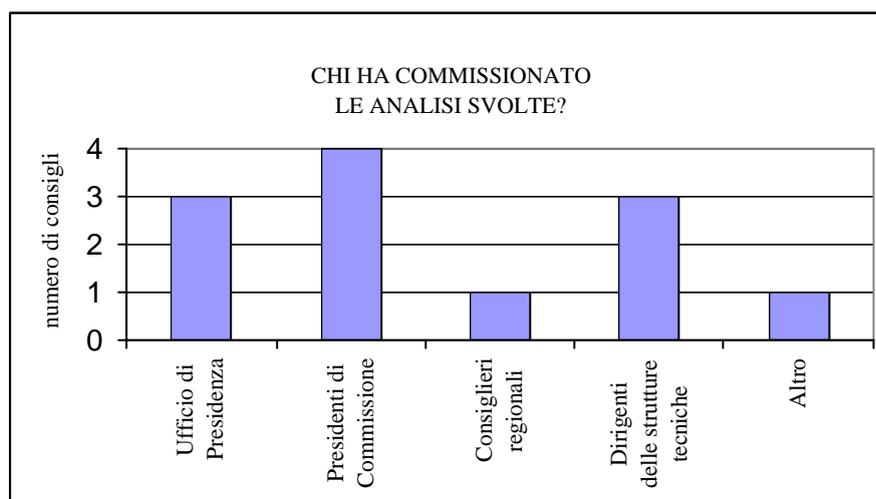
REGIONE	TEMPO MEDIO DI SVOLGIMENTO DELLE ANALISI EX POST	
	ANALISI DELL'ATTUAZIONE	ANALISI DEGLI EFFETTI
ABRUZZO	---	17 mesi
EMILIA-ROMAGNA	2 mesi	4 mesi
LOMBARDIA	8 mesi	---
PIEMONTE	20 mesi	---
TOSCANA	14 mesi	10 mesi
VENETO	15 mesi	---

Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

4. LA COMMITTENZA (quesiti 4-6 e 22-24)

I quesiti relativi alla committenza intendevano rilevare il grado di istituzionalizzazione delle funzioni di analisi verificando il ruolo della componente politica e della tecnostruttura. Le risposte fornite sono indicate nella tavola 4.1.

TAB. 4.1 CHI HA COMMISSIONATO LE ANALISI SVOLTE?



Numero totale dei casi: 6 - era ammessa la risposta multipla

Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

Come committenti delle analisi sono stati indicati diversi soggetti: l'Ufficio di Presidenza, i Presidenti di Commissione, ed anche, in correlazione con la natura ancora sperimentale delle analisi realizzate, i Dirigenti delle strutture tecniche. In un solo caso sono stati indicati, tra i soggetti richiedenti le analisi, i Consiglieri regionali.

Le soluzioni adottate sono comunque fortemente diversificate, indicando come la questione della titolarità dell'iniziativa e della selezione dell'oggetto dell'analisi resti sostanzialmente aperta.

L'oggetto dell'analisi è stato individuato sia in base alle richieste del committente (4 casi su 6), che a seguito dell'interesse politico del tema (3 su 6) o sulla base di una valutazione tecnica di idoneità del testo all'analisi (2 su 6).

Nella quasi totalità dei casi (5 su 6) i tempi di avvio e di conclusione delle analisi sono stati determinati dal soggetto committente.

5. LE STRUTTURE TECNICHE (quesiti 7-11 e 25-29)

I dati indicati nelle tabelle che seguono, pur nella limitatezza dei casi disponibili, forniscono indicazioni sull'internalizzazione o esternalizzazione delle attività di analisi ex post.

Tra i Consigli regionali che hanno realizzato analisi ex post alcuni (Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Veneto) hanno assegnato la funzione ad Uffici o Servizi che si occupano specificamente di qualità della legislazione. In altri casi (Abruzzo, Piemonte) le analisi sono state realizzate da strutture che svolgono anche altri compiti (vedi tab. 5.1).

TAB. 5.1 STRUTTURE INTERNE E ANALISI EX POST

CONSIGLI	PRESENZA DI UNA STRUTTURA DEDICATA ALL'ANALISI EX POST	PERSONALE UTILIZZATO PER LE ANALISI
ABRUZZO	NO (*)	3 + 1 DIRIGENTE + 2 (*)
EMILIA ROMAGNA	SI	3 + 1 DIRIGENTE + BORSISTI
LOMBARDIA	SI	3 + 1 DIRIGENTE
PIEMONTE	NO (**)	3
TOSCANA	SI (***)	3 + 1 FUNZIONARIO RESPONSABILE DI POSIZIONE ORGANIZZATIVA + 1 DIRIGENTE
VENETO	SI (****)	2

(*) L'analisi ex post realizzata è stata predisposta dall'Ufficio Rapporti esterni del Servizio Relazioni Istituzionali della Presidenza del Consiglio regionale. Nel caso dell'unica analisi effettuata hanno inoltre collaborato 2 funzionari esterni alla struttura (1 funzionario del Servizio Sistema informativo e controllo interno del Consiglio regionale e 1 funzionario del Servizio informazione statistica della Giunta regionale). La responsabile dell'Ufficio che ha realizzato l'analisi attualmente è stata assegnata ad altro incarico mentre le funzioni sperimentali per l'analisi ex post sono rimaste in carico alla stessa struttura.

(**) L'analisi è stata realizzata da personale appartenente al Settore Commissioni legislative. Nel Consiglio regionale del Piemonte, infatti, le funzioni delle segreterie delle Commissioni consiliari sono state ampliate per iniziativa dei dirigenti "...per offrire arricchimenti istruttori relativi a leggi specifiche attraverso valutazione della legislazione vigente."

(***) Si deve precisare che per quanto riguarda il Consiglio regionale della Toscana è in atto una sperimentazione che, oltre alla struttura dedicata, coinvolge anche le segreterie delle Commissioni. Ciò ha consentito la predisposizione di disegni di ricerca per l'analisi ex post ad opera di tutte le segreterie di Commissione.

(****) Le prime analisi realizzate sono state affidate al Servizio studi e ricerche, all'Ufficio attività di supporto alle Commissioni e alle Commissioni consiliari. In seguito è stata istituita una struttura (Ufficio Attività di supporto alle commissioni) dedicata all'analisi ex ante ed ex post della legislazione

Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

Al primo modello organizzativo (presenza di una struttura dedicata) corrisponde l'elaborazione di un maggior numero di analisi; nelle regioni nelle quali si è realizzata una sola analisi sperimentale (Abruzzo e Piemonte) si è invece utilizzato

il personale di strutture che prioritariamente hanno altre funzioni. Sembra dunque esserci una forte correlazione tra numero di analisi realizzate e disponibilità di strutture e personale dedicato alla funzione.

Nelle regioni che hanno realizzato un maggior numero di ricerche (Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna) sono inoltre presenti, sia pure con diverse modalità, forme di collaborazione tra strutture interne e soggetti esterni, sintetizzate dalla tavola 5.2

TAB. 5.2 STRUTTURE ESTERNE COINVOLTE NELLA REALIZZAZIONE DELLE ANALISI

REGIONE	SOGGETTO ESTERNO	ATTIVITÀ SVOLTE DAL SOGGETTO ESTERNO
TOSCANA	Istituto di ricerca privato	Realizzazione delle analisi sugli effetti e di alcune analisi di attuazione (sempre in collaborazione con la struttura interna)
EMILIA ROMAGNA	Università	Inserimento di borsisti nella struttura interna che ha realizzato le analisi
LOMBARDIA	Istituto di ricerca regionale	Realizzazione delle analisi (impostate e verificate dalla struttura interna)

La presenza di forme di collaborazione tra strutture interne ed esterne nei Consigli con maggiori esperienze di analisi sembra quindi indicare una fase più avanzata caratterizzata da scelte organizzative che:

- integrano l'organico con personale esperto (borsisti universitari, etc.);
- assegnano alle strutture interne compiti di preanalisi e di definizione del disegno di ricerca, affidando ad istituti esterni le ricerche sul campo;
- prevedono una formazione specifica per il personale interno.

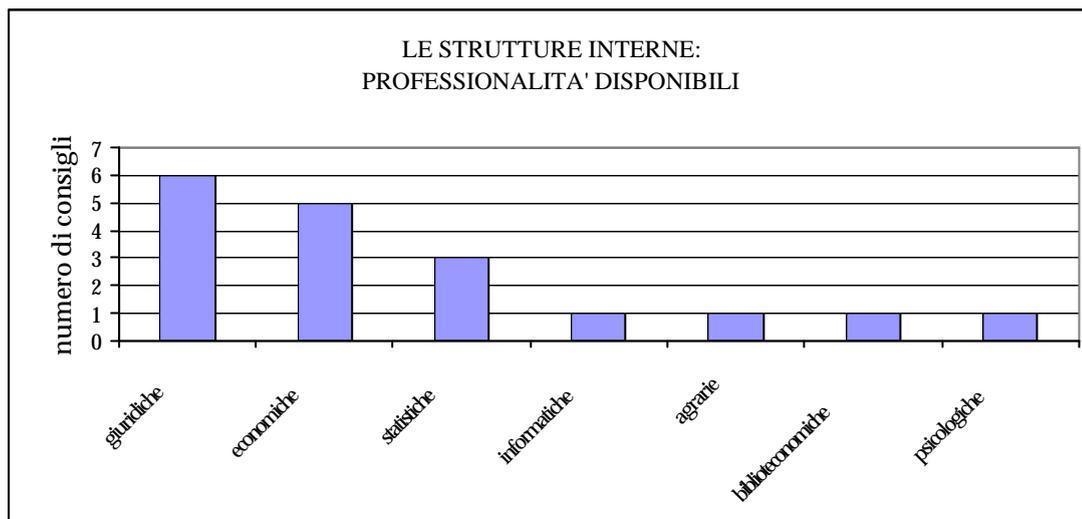
- *Caratteristiche delle strutture interne*

Le strutture che hanno elaborato le analisi dispongono generalmente di un numero ridotto di unità di personale (dalle 3 alle 6 unità). Occorre inoltre rilevare che anche le strutture interne dedicate alla funzione sono generalmente incaricate anche di altri compiti (analisi ex ante dei progetti di legge, documentazione, istruttoria legislativa).

L'analisi ex post è pertanto generalmente ricondotta a strutture con organico limitato e con personale non specificamente selezionato e dedicato a tale funzione.

Le professionalità disponibili sono prevalentemente di tipo giuridico ed economico. In tre Consigli su sei (quelli che hanno elaborato un maggior numero di analisi) è stata realizzata una formazione specialistica diretta a rafforzare le competenze del personale coinvolto.

TAB. 5.3 LE STRUTTURE INTERNE: PROFESSIONALITA' DISPONIBILI



Numero totale dei casi: 6 - era ammessa la risposta multipla

Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

6. LE FONTI INFORMATIVE (quesiti 12 e 30)

Tra le fonti informative che si dichiarano utilizzate in modo ricorrente per la redazione delle analisi, la principale è rappresentata dalle strutture delle rispettive Giunte regionali (5 risposte su 6 casi).

Il ricorso ai dati forniti dagli esecutivi appare quindi essere tuttora preminente.

Rilevante è comunque anche il ricorso ad informazioni fornite da altre strutture del Consiglio. Tra le fonti esterne alla struttura regionale sono state citate le Camere di Commercio, l'ISTAT, le Province, i Comuni, le Comunità montane.

Una regione (Lombardia) ha menzionato anche l'utilizzo di dati forniti dall'Istituto di ricerca regionale.

Non sembrano individuabili differenze rilevanti tra le fonti utilizzate per l'analisi degli effetti e quelle utilizzate per l'analisi dell'attuazione.

TAB. 6.1 FONTI INFORMATIVE UTILIZZATE IN MODO RICORRENTE

FONTE INFORMATIVA	NUMERO DI CONSIGLI
Strutture della Giunta regionale	5
Altre strutture del Consiglio regionale	3
Istituti di ricerca regionali	1
ISTAT	2
Camere di Commercio (Unioncamere, Infocamere)	3
Province, Comuni, Comunità montane	1

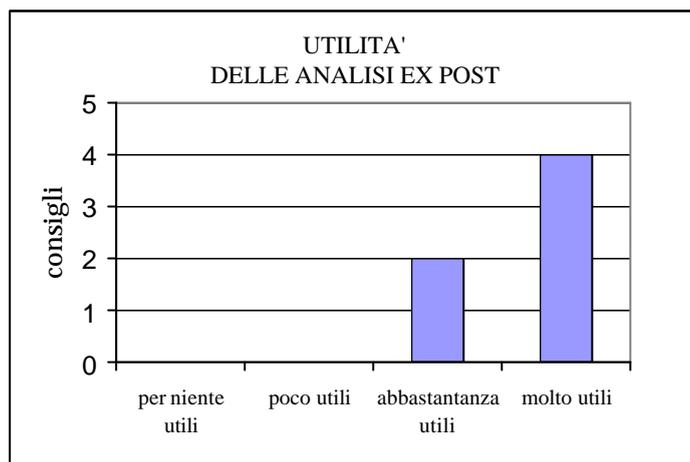
Numero totale dei casi: 6 - era ammessa la risposta multipla

Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

7. UTILITA' PERCEPITA E DIFFICOLTA' INCONTRATE (quesiti 13-16 e 31-35)

Nelle regioni in cui le analisi ex post sono state effettivamente realizzate tutte le risposte concordano nel riconoscere l'utilità delle analisi svolte. Le motivazioni delle risposte indicano un diffuso apprezzamento per le opportunità conoscitive offerte, sul piano tecnico, dallo strumento. In diversi casi si segnala però come le analisi abbiano ricevuto una maggiore attenzione da parte delle tecnostrutture piuttosto che dai Consiglieri.

TAB. 7.1 UTILITÀ PERCEPITA DELLE ANALISI EX POST



Numero dei casi considerati: 6

Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

Tutti i Consigli che hanno realizzato analisi ex post dichiarano inoltre la presenza di qualche genere di difficoltà.

Alcuni segnalano problemi di tipo tecnico, relativi al reperimento dei dati o più genericamente alla novità dell'attività per il personale coinvolto. In altri casi invece le maggiori difficoltà vengono individuate nel rapporto con la Giunta regionale o con gli stessi Consiglieri che sembrano percepire le attività svolte come fonte di rischio politico. Infine, in un caso, si rileva la scarsa collaborazione degli enti locali interpellati.

Un dato significativo è comunque che le difficoltà percepite dai rispondenti non hanno pregiudicato l'utilità delle analisi prodotte.

Quanto all'utilizzo dei rapporti di analisi, essi sono stati comunicati in varie forme ai Consiglieri (consegna di report, inserimento in relazioni annuali al Consiglio, utilizzo come materiale di supporto alla discussione in Commissione...) e anche, in almeno una regione, trasmessi ai destinatari dei provvedimenti.

Molto ridotta appare invece l'influenza diretta dei rapporti sull'attività legislativa. In un solo caso si ritiene che una analisi abbia concorso a determinare la presentazione di un progetto di legge; più spesso si rileva come i rapporti *"..non abbiano determinato interventi manutentivi o di aggiornamento delle norme"*

E d'altra parte, anche nel caso delle analisi degli effetti, in nessuna risposta si dichiara la presenza nei rapporti di espresse indicazioni relative a possibili modifiche dei provvedimenti esaminati.

CONSIGLI CHE NON HANNO REALIZZATO ANALISI EX POST

8. LE MOTIVAZIONI (quesiti 2 e 20)

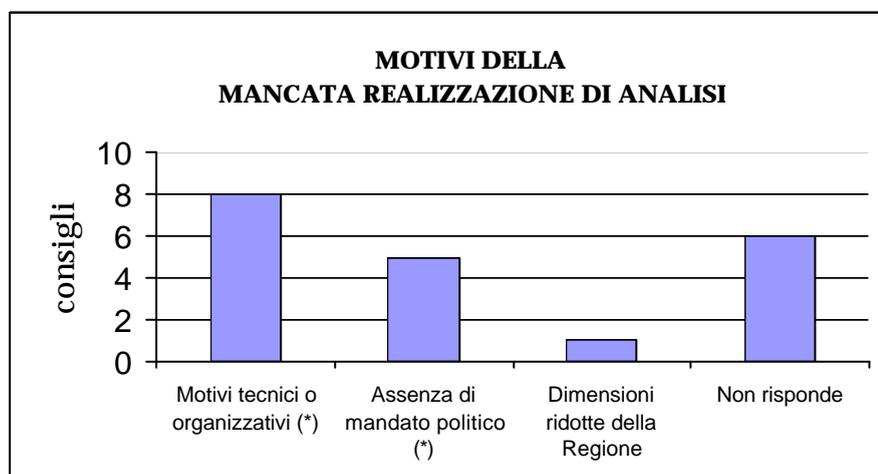
La tavola seguente sintetizza le ragioni esposte dai Consigli (in totale 19) che non hanno realizzato analisi ex post (15) o che hanno realizzato solo uno dei due tipi di analisi considerati (4).

Le cause prevalenti della mancata redazione di analisi sono individuate nell'assenza di uno specifico mandato politico, ritenuto necessario per l'attivazione della funzione, o in ragioni di natura tecnico organizzativa (assenza o recente istituzione della struttura preposta, carenza di personale o di personale altamente specializzato, complessità tecnica e costi dello svolgimento delle analisi degli effetti).

Interessante è anche notare come due Consigli, che dichiarano di non disporre attualmente di sufficienti risorse, affermino, in un caso (Lazio), che la nuova legge di riorganizzazione LR n. 6/2002 prevede tra i criteri organizzativi delle strutture del Consiglio regionale, che tali strutture garantiscano, tra l'altro, "il controllo sull'efficacia delle leggi e degli altri atti di competenza del Consiglio"; pertanto non è da escludersi che in futuro il Consiglio possa dotarsi di strutture in grado di esercitare tale funzione.

Nell'altro caso (provincia di Trento) si dichiara di avere poche risorse umane e conseguentemente si perseguono altre priorità.

TAB. 8.1 MOTIVI DELLA MANCATA REALIZZAZIONE DI ANALISI



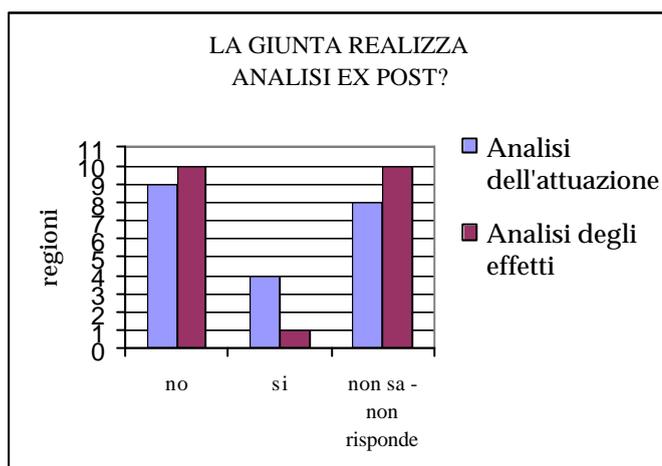
(*) Una regione ha indicato sia la mancanza di mandato politico che motivi organizzativi

Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - novembre/dicembre 2002

9. ANALISI EX POST REALIZZATE DALLA GIUNTA (quesiti 17-18 e 36-37)

Le esperienze di analisi ex post realizzate dalle Giunte regionali, almeno per quanto è a conoscenza dei rispondenti, non appaiono essere numerose; in tre regioni sono svolte solo analisi dell'attuazione, in una sola regione è svolta sia l'analisi dell'attuazione che degli effetti.

TAB. 9.1 ANALISI EX POST REALIZZATE DALLA GIUNTA



Numero totale dei casi: 21

Fonte: Indagine del “Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi” dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) – gennaio 2003

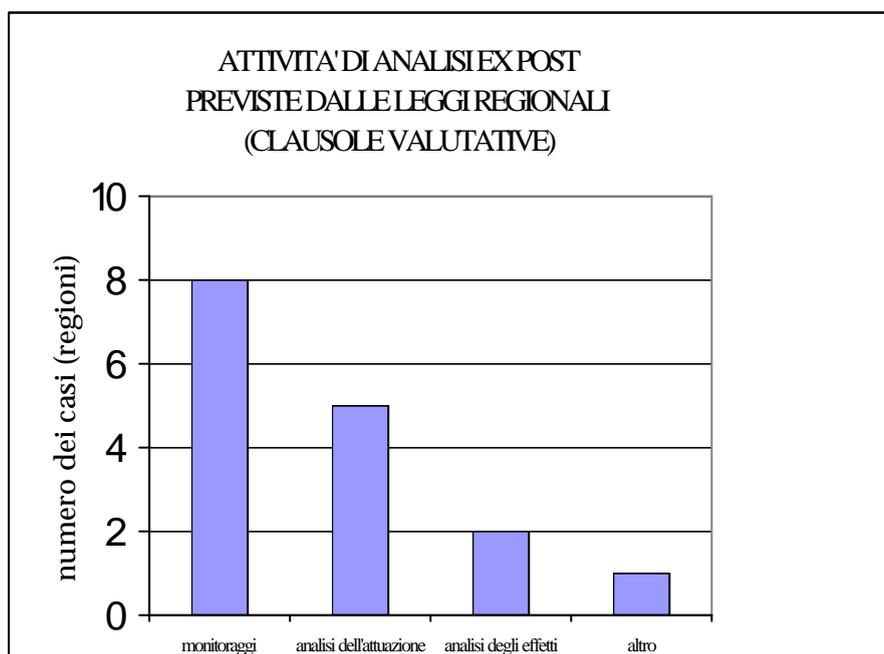
Deve essere segnalato che nelle regioni in cui risultano presenti analisi ex post di Giunta esse generalmente (in 3 casi su 4) *non* vengono trasmesse o comunicate al Consiglio.

10. PREVISIONE LEGISLATIVA DI ANALISI EX POST (quesiti 38-40)

Numerosi Consigli (10 su 21 risposte pervenute) segnalano la presenza, nelle leggi regionali, di disposizioni che prevedono attività di analisi ex post. Particolarmente diffusa sembra in particolare la previsione di forme di monitoraggio.

Occorre però precisare che questi dati vanno considerati con una certa prudenza, data l'eterogeneità delle norme citate e la necessità di distinguere tra vere e proprie analisi ex post e semplici relazioni sullo stato di attuazione.

TAB. 10.1 ATTIVITÀ DI ANALISI EX POST PREVISTE DALLE LEGGI



Numero totale dei casi considerati: 10 (era ammessa la risposta multipla)

Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

Considerazioni conclusive

Nel concludere questo rapporto di ricerca vorremmo integrare i commenti e le interpretazioni già accennate nell'analisi dei dati con qualche considerazione.

Innanzitutto vogliamo sottolineare che la ricerca non ha pretese valutative mancandone i presupposti in termini di comparabilità. Essa può rappresentare, invece, un primo momento di analisi e di sintesi delle esperienze, dei problemi incontrati e delle incertezze che ancora caratterizzano questa fase di transizione nella ridefinizione delle funzioni delle assemblee rappresentative nell'esperienza e nella percezione di chi vi opera.

Infatti se da un lato la compilazione del questionario, da parte di quasi tutti i Consigli, può testimoniare un elevato interesse nei confronti della ricerca di nuovi strumenti informativi di supporto alle funzioni di indirizzo e controllo, dall'altro lato il numero ridotto di esperienze attivate sperimentalmente sono il segnale di una fase di riflessione tutt'altro che conclusa. Questa considerazione viene sostenuta dal fatto che l'alto numero di Consigli che non hanno attivato questa funzione ne motivano l'assenza per ragioni diverse (assenza di mandato politico, scarsità di risorse, etc.), ma in nessun caso dichiarano non utili le funzioni di analisi ex post.

Come abbiamo visto sono sei le regioni che hanno realizzato analisi: quattro del nord, una del centro e una del sud del Paese.

Tra queste, quattro si sono dotate di apposite strutture di sostegno informativo ai Consiglieri sia nella fase di costruzione delle decisioni legislative (analisi ex-ante) sia nella fase discendente (analisi ex-post).

Le altre due regioni, in un caso hanno affidato un'analisi sperimentale ad un Ufficio che normalmente svolge altre funzioni, nell'altro caso, invece, hanno ampliato le funzioni di sostegno informativo ex post alle segreterie di Commissione.

Per quanto riguarda il tema della committenza nel lavoro di analisi, l'eterogeneità delle soluzioni adottate (Ufficio di Presidenza, Presidenti di Commissioni, Consiglieri, Dirigenti) evidenzia la sperimentaltà della fase che stiamo attraversando.

Come accennato nell'analisi dei dati, la decisione dei Consigli di attivare strutture tecniche con compiti di analisi o l'affidamento di analisi a strutture non dedicate a tali compiti, testimonia la volontà politica di dotarsi di nuovi strumenti di sostegno informativo.

Quanto al tema della committenza, la fase transitoria che attraversiamo e il dibattito statutario, probabilmente, consentiranno una riflessione più precisa sugli organi deputati a sostenere e a legittimare gli strumenti per l'esercizio della funzione di controllo.

È in questo quadro che vanno lette le "committenze tecniche" in alcuni Consigli, come momenti esercitativi e sperimentali rispetto a scelte che sono in via di definizione sul piano politico.

In positivo si deve sottolineare come nei Consigli che hanno istituito strutture con compiti di analisi ex-ante ed ex-post, si sia riscontrato un consolidamento delle funzioni attraverso numerose analisi, la formazione specialistica del personale interno, l'attivazione di collaborazioni con Istituti di ricerca pubblici e privati per le indagini sul campo.

Quanto alla definizione delle due tipologie di analisi (dell'attuazione e degli effetti) se da un lato evidenziano un patrimonio concettuale e tecnico abbastanza condiviso, per quanto riguarda i prodotti realizzati siamo di fronte a prodotti eterogenei non comparabili, così come testimoniano sia il diverso numero di analisi realizzate che i tempi di realizzazione.

In relazione all'utilità percepita e alle difficoltà riscontrate da parte dei rispondenti, possiamo evidenziare che tutti concordano nel ritenere molto utili le analisi realizzate per le opportunità formative e di conoscenza che hanno determinato.

Contestualmente le difficoltà incontrate segnalano, in qualche caso, difficoltà nel reperimento di informazioni presso l'esecutivo, ma prevalentemente uno scarso utilizzo delle analisi da parte dei Consiglieri che, nella percezione di alcuni rispondenti, vivono i risultati delle ricerche come possibile fonte di rischio politico.

Per quanto riguarda l'attività di analisi ex-post presso gli esecutivi il 50% risponde di non esserne a conoscenza, un'altra larga parte risponde che non ce ne sono e, nei casi di presenza di analisi ex-post, queste non vengono trasmesse al Consiglio (3 casi su 4).

Infine per quanto riguarda la presenza di norme che prevedono forme di analisi ex-post nella legislazione si segnala che 10 Consigli su 21 affermano l'esistenza di disposizioni che prevedono attività di analisi ex-post ed in modo particolare di forme di monitoraggio.

Come abbiamo già detto non vogliamo trarre conclusioni, sarebbero azzardate, abbiamo invece tentato una fotografia che cerca di collocare nello spazio e nel tempo un'esperienza che può contribuire ad individuare ed ad elaborare la strumentazione necessaria a sostenere processi e funzioni che guardano ai risultati dell'azione pubblica dei Consigli regionali.

Siamo consapevoli dei limiti tecnici nostri e dello strumento utilizzato ma ci auguriamo che questo lavoro possa contribuire ad alimentare il confronto e la conoscenza tra i diversi Consigli.

Le ultime parole sono di ringraziamento per tutti coloro che hanno collaborato rispondendo al questionario e rendendo possibile la nostra ricerca.

Allegato 1

Posizione delle strutture tecniche che hanno svolto analisi ex post nell'organigramma dei rispettivi Consigli regionali

A completamento delle informazioni fornite attraverso la compilazione del questionario abbiamo ritenuto utile allegare gli organigrammi delle strutture dei Consigli che hanno uffici dedicati alle funzioni di analisi della legislazione o che hanno realizzato sperimentazioni pur non avendo strutture dedicate. In quest'ultimo caso ci è parso interessante fornire informazioni che evidenziano le scelte organizzative di ciascun Consiglio nell'affidamento delle ricerche.

Naturalmente le soluzioni adottate non sono comparabili perché attengono a scelte più generali che ciascun Consiglio ha effettuato in relazione alla propria storia e alle proprie esigenze organizzative. Possiamo, tuttavia, rilevare che quattro Consigli hanno istituito strutture dedicate all'analisi ex ante e/o ex post della legislazione e ciò può essere ragionevolmente considerato un segnale d'attenzione dei Consigli al merito e ai risultati delle decisioni legislative.

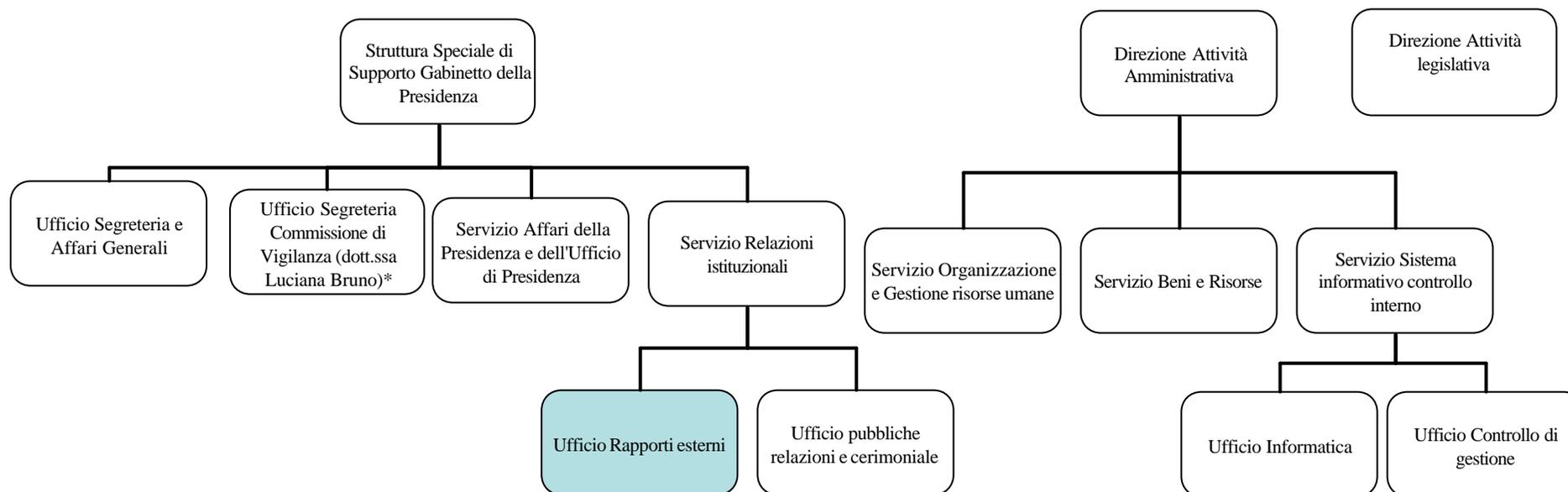
REGIONI CHE HANNO REALIZZATO ANALISI EX POST



Fonte: Indagine del "Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) - gennaio 2003

CONSIGLIO REGIONALE ABRUZZO

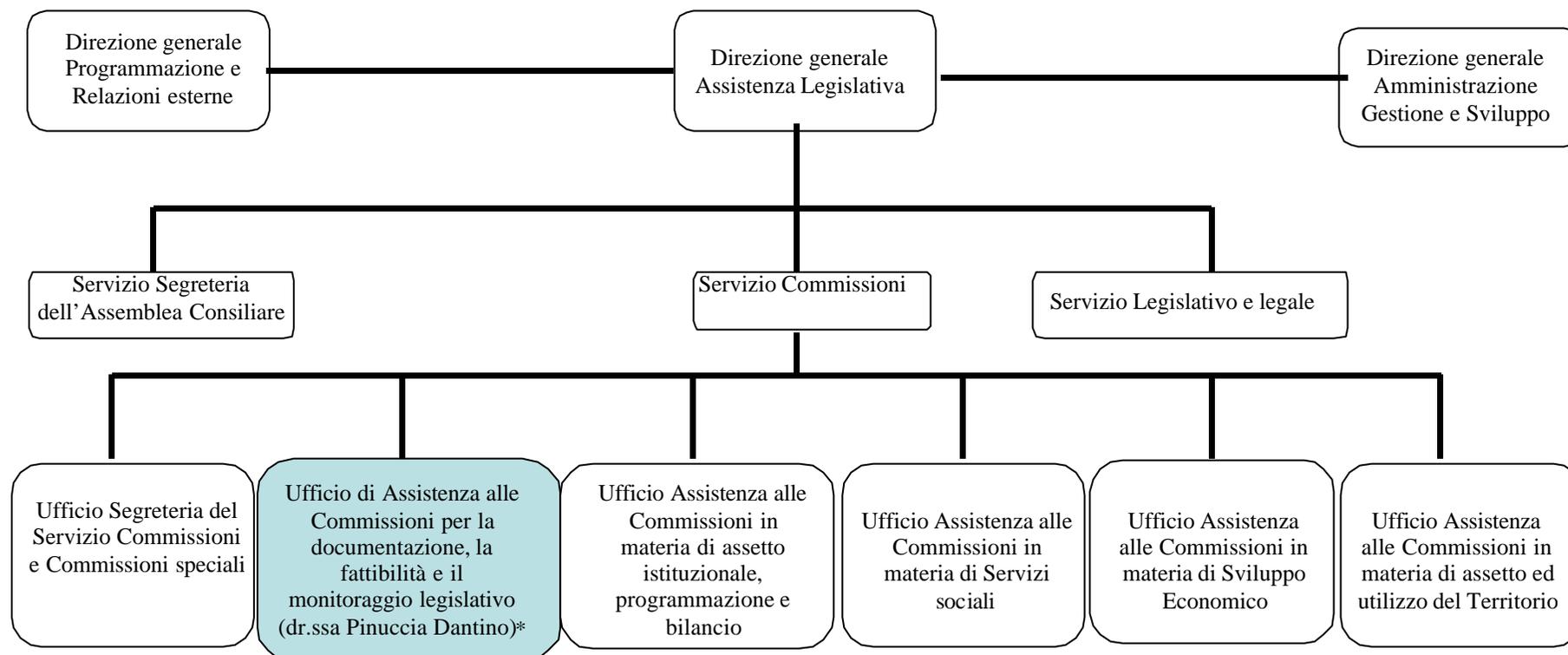
Organigramma delle Strutture Organizzative



* La struttura competente per l'attuazione del progetto dispone di tre unità di personale coordinate dal Dirigente del Servizio e dal Direttore di Area. Le funzioni sperimentali di analisi ex post sono ancora assegnate alla struttura Ufficio per i Rapporti esterni. L'analisi realizzata è stata coordinata dalla dr.ssa Bruno che attualmente è stata assegnata all'Ufficio Segreteria Commissione di Vigilanza.

CONSIGLIO REGIONALE LOMBARDIA

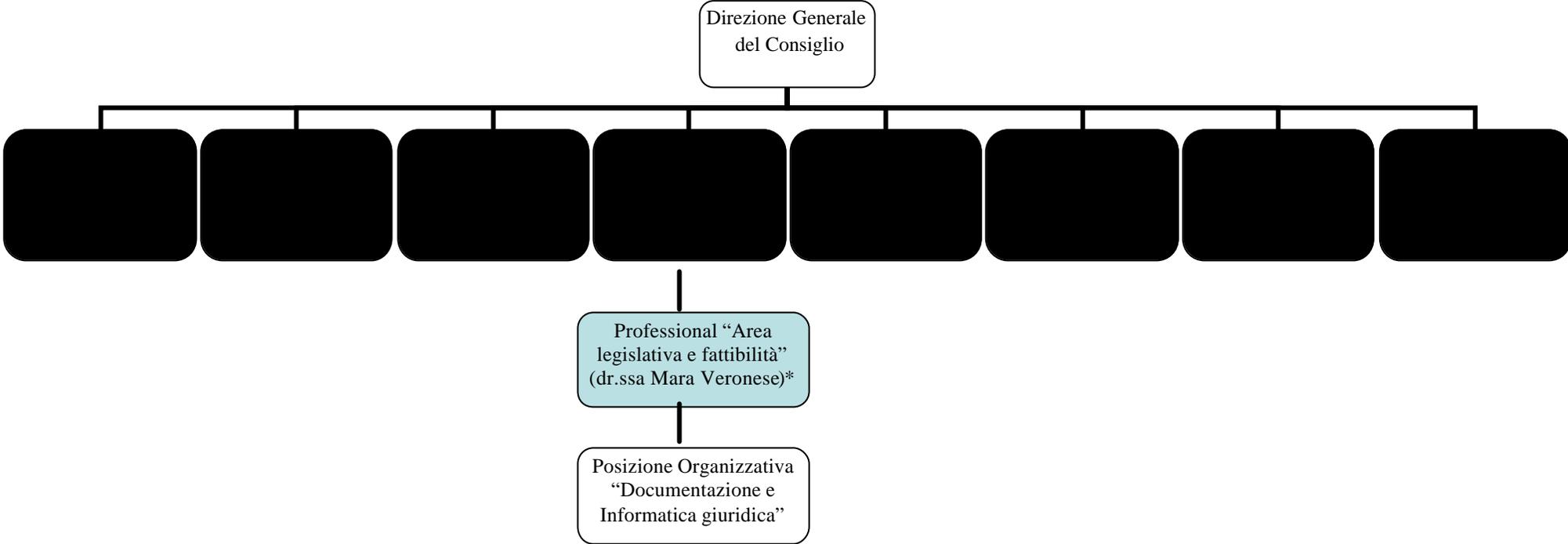
Organigramma delle Strutture Organizzative



* L'Ufficio è composto dal dirigente e da tre funzionari, tutti coinvolti nella realizzazione delle analisi, poiché la struttura è specificamente dedicata alle funzioni di analisi ex ante ed ex post.

CONSIGLIO REGIONALE EMILIA—ROMAGNA

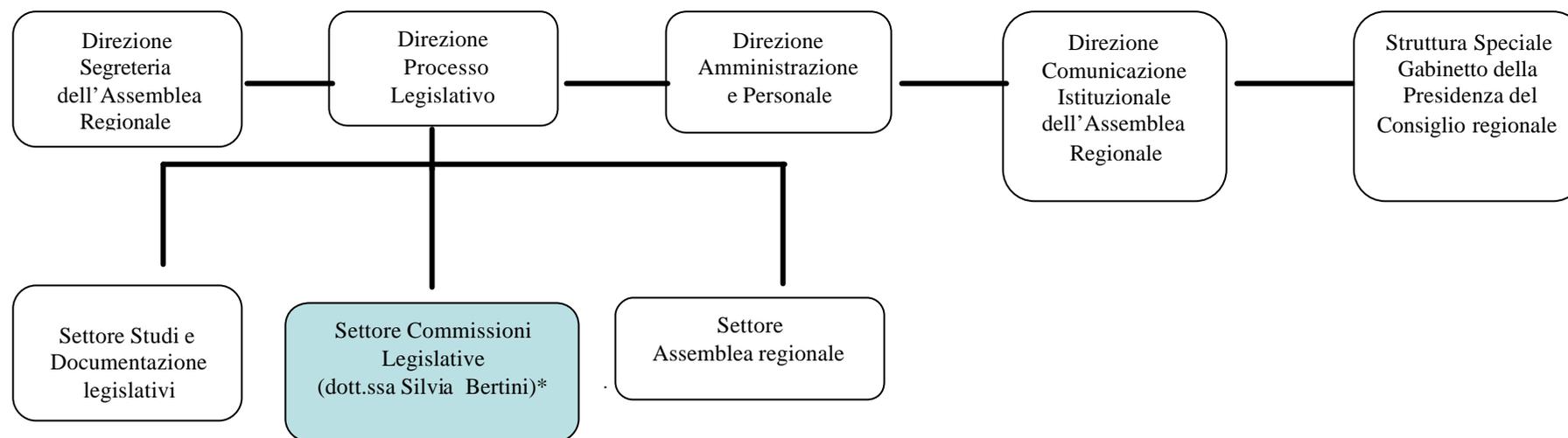
Organigramma delle Strutture Organizzative



* La struttura, dedicata alla realizzazione delle analisi degli effetti e delle analisi dell'attuazione, impiega di norma tre persone coadiuvate da alcuni borsisti universitari.

CONSIGLIO REGIONALE PIEMONTE

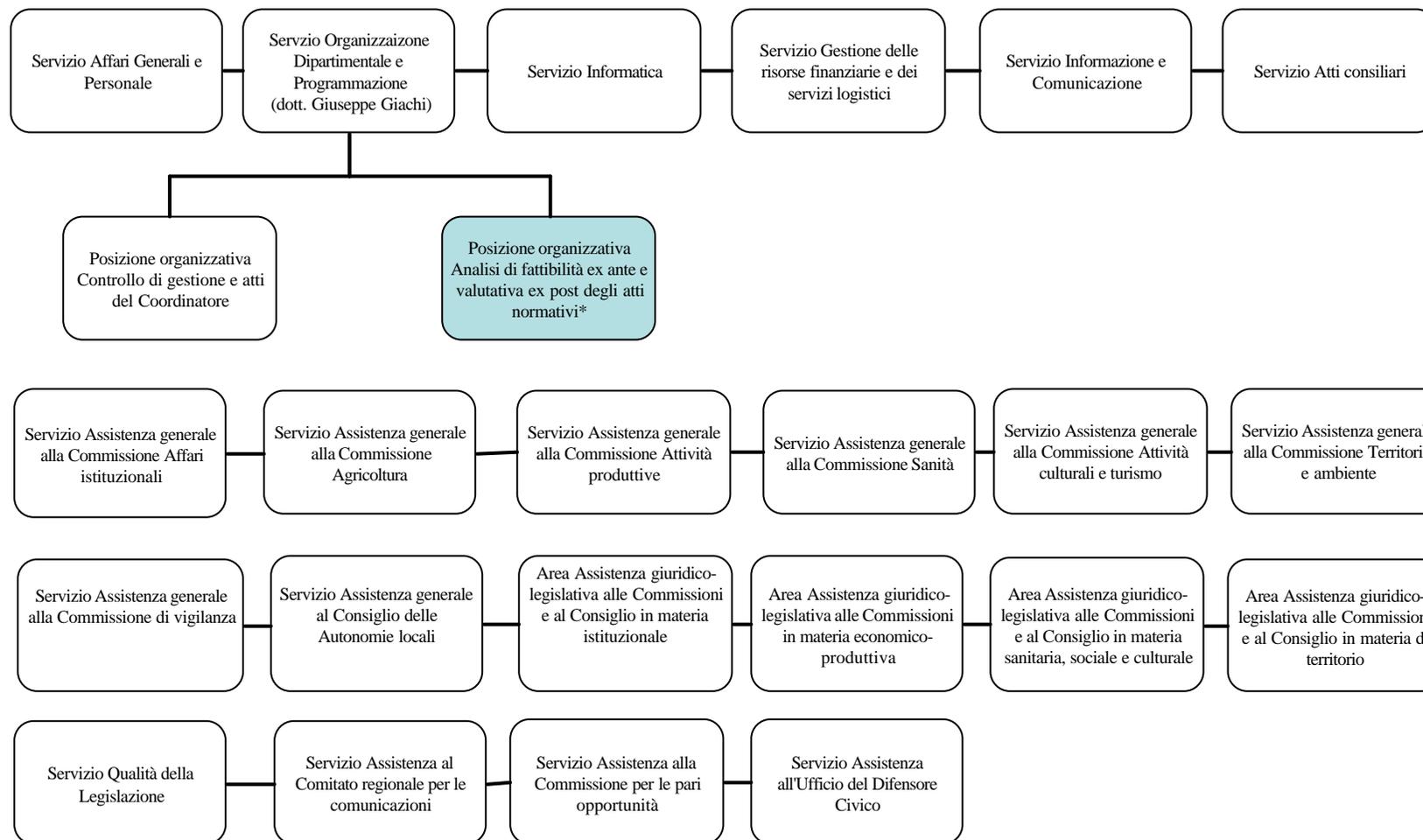
Organigramma delle Strutture Organizzative



* Il Settore Commissioni legislative, come riferito in altra parte del rapporto, ha ampliato le proprie funzioni comprendendo sperimentazioni per l'analisi ex post. Pertanto l'analisi dell'attuazione della l.r. 44/200, è stata realizzata dalla competente segreteria di Commissione utilizzando tre unità di personale.

CONSIGLIO REGIONALE TOSCANA

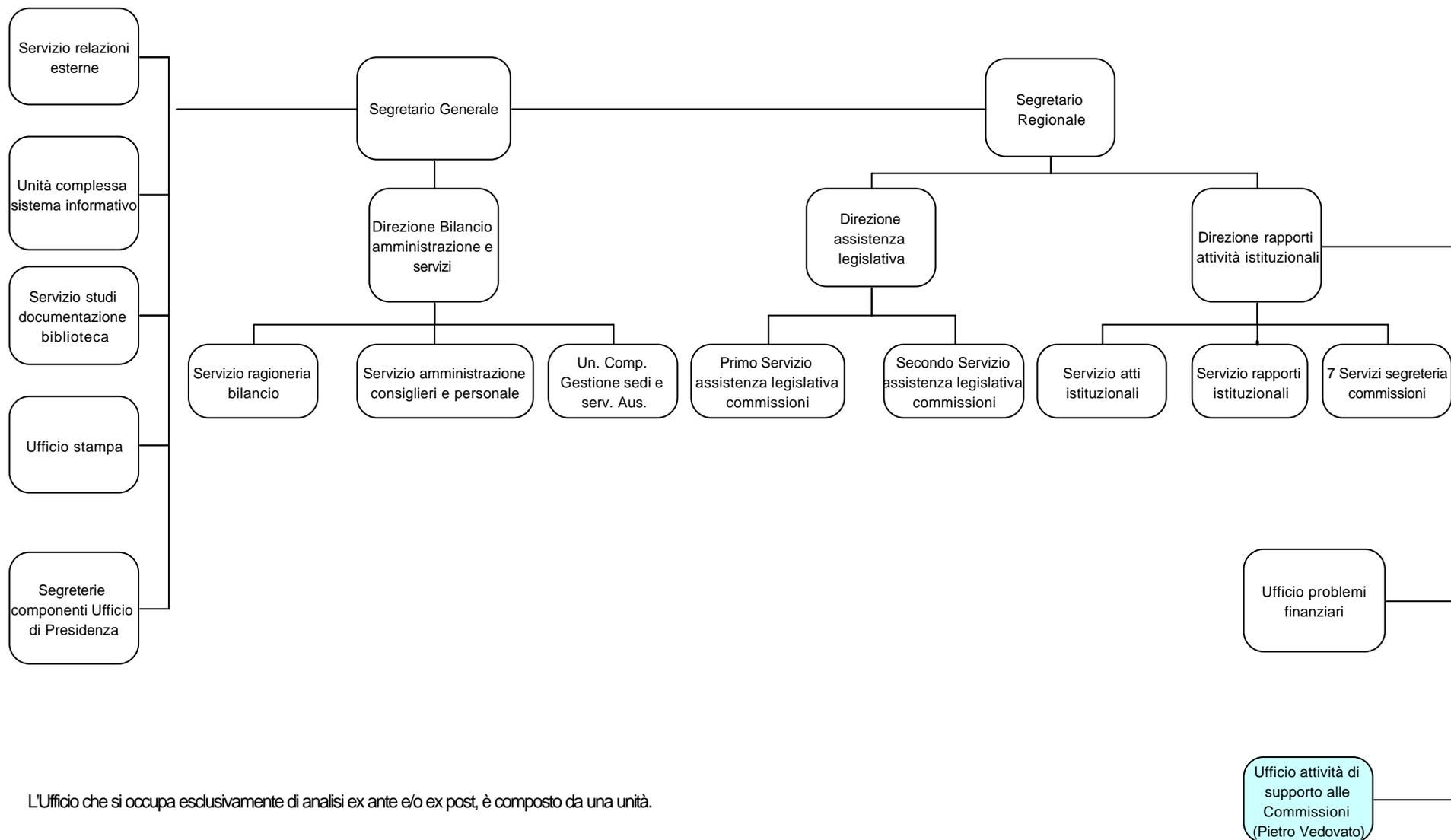
Organigramma delle Strutture Organizzative



* L'Ufficio, che si occupa esclusivamente dell'analisi ex ante ed ex post, è composto da quattro persone. Il dirigente di Servizio è sempre coinvolto nell'attività dell'ufficio. Per l'analisi ex post la struttura preposta fornisce il supporto metodologico alle Segreterie di Commissione.

CONSIGLIO REGIONALE VENETO

Organigramma delle Strutture Organizzative



Allegato 2

Questionario inviato ai Consigli regionali

**GRUPPO DI LAVORO FATTIBILITÀ ED IMPLEMENTAZIONE DELLE LEGGI
OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

**LE ESPERIENZE DI ANALISI EX-POST DELLE LEGGI
NEI CONSIGLI REGIONALI**

QUESTIONARIO DESTINATO ALLE STRUTTURE TECNICHE DEI CONSIGLI REGIONALI

PRESENTAZIONE

Il gruppo di lavoro “Fattibilità e implementazione delle leggi” dell’Osservatorio legislativo interregionale, da alcuni anni, lavora per costruire all’interno dei Consigli competenze e strumenti informativi di sostegno alla funzione legislativa e di controllo.

Nell’ambito di tale attività si è ritenuto utile verificare, attraverso un questionario, se e in che misura, i Consigli regionali e le loro strutture tecniche si sono dotati di nuovi strumenti informativi di sostegno a tali funzioni.

In particolare focalizzeremo la rilevazione sugli strumenti di analisi ex post perché da un lato rappresentano il settore rispetto al quale sono meno note le esperienze in atto, dall’altro sono il terreno più innovativo perché sposta l’attenzione sui risultati dei processi di decisione pubblica.

Per semplificare la compilazione del questionario riteniamo utile chiarire, in via preliminare, che l’obiettivo della ricerca è teso alla verifica della presenza o meno di esperienze di analisi dei processi di attuazione e di analisi degli effetti dell’attività legislativa.

Definiamo come analisi dei processi di attuazione, la raccolta strutturata di informazioni tese a documentare e a produrre conoscenza sull’attuazione di interventi/programmi pubblici ricavando le informazioni dai vari attori coinvolti nel processo di attuazione.

Definiamo analisi degli effetti di interventi/programmi pubblici l’uso di metodologie tese a verificare se e in che misura l’intervento/programma ha contribuito a risolvere il problema per il quale è stato adottato.

In questa fase di forte cambiamento del ruolo istituzionale delle assemblee e degli esecutivi regionali la reciproca conoscenza e lo scambio di informazioni sulle iniziative adottate dai diversi Consigli possono essere un utile strumento per individuare soluzioni e prassi che aiutino il cambiamento in atto.

Per queste ragioni vi chiediamo di collaborare attraverso la compilazione del questionario.

I risultati di questo lavoro, naturalmente, vi saranno comunicati attraverso l’invio del report contenente l’elaborazione e l’interpretazione dei dati raccolti.

Per ogni eventuale esigenza di chiarimenti o precisazioni potrete rivolgervi ai referenti indicati nel prospetto, che saranno a vostra disposizione per agevolare la compilazione.

3. Quali analisi sono state realizzate sino ad oggi?

TITOLO	OGGETTO	DATA APPROVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO	DI DATA INIZIO ANALISI	DATA FINE ANALISI

Eventuali osservazioni.....

4. Chi ha commissionato le analisi svolte? (ANCHE PIÙ DI UNA RISPOSTA)

- Presidente del Consiglio regionale
- Ufficio di Presidenza del Consiglio
- Presidenti di commissione
- Consiglieri
- Dirigenti delle strutture tecniche (specificare)

- Altro (specificare).....

5. Quali criteri sono stati tenuti maggiormente in considerazione nella scelta degli oggetti dell'analisi? (anche più di una risposta)

Rilevanza politica del tema

Attinenza agli obiettivi prioritari indicati in sede di programmazione regionale (Prs, Dpefr)

Richiesta di un organo/soggetto politico (Ufficio di Presidenza, consigliere ecc.)

Altro (specificare).....

.....

6. I tempi di avvio e di conclusione delle analisi sono predeterminati dal committente?

Sì

No

Osservazioni.....

.....

.....

.....

7. Chi ha realizzato le analisi?

Strutture interne

specificare (ADES, UFFICIO, SERVIZIO ETC. E DENOMINAZIONE)

.....

Strutture esterne (PASSARE ALLA DOMANDA 10)

Entrambe (RISPONDERE ALLE DOMANDE 8 E 9)

8. Nel caso le analisi siano state realizzate da strutture interne, potrebbe specificare quali ragioni hanno determinato questa scelta?

.....

.....

Di quante unità di personale dispongono?.....

.....

Di quali professionalità dispongono:

Economiche

Giuridiche

Statistiche

Sociologiche

Altre (specificare).....

.....

9. Per il personale della struttura interna è stata realizzata una formazione specialistica?

Sì

No

Se sì, potrebbe specificare gli argomenti della formazione?.....

.....

.....

10. Nel caso le analisi siano state realizzate da strutture esterne, potrebbe specificare quali tipologie di strutture?

Istituti di ricerca privati

Istituti di ricerca regionali

Università

Altro (specificare).....
.....
.....

11. Potrebbe indicare le ragioni che vi hanno indotto ad utilizzare strutture interne o esterne? (specificare con riferimento ad ogni tipologia)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

12. Quali sono state le fonti informative sulle quali avete basato le analisi in modo ricorrente?

Strutture della Giunta regionale

Istituti di ricerca regionali

Altre strutture del Consiglio regionale

Altro (specificare).....
.....
.....

13. Si sono presentate delle difficoltà nella realizzazione delle analisi?

Sì

No

Se sì, quali difficoltà si sono presentate?
.....
.....
.....

14. Quale utilizzo è stato fatto delle analisi? (anche più di una risposta)

Utilizzate nella discussione in Commissione

Allegate a relazioni di accompagnamento

Hanno determinato interrogazioni e interpellanze

Trasmesse a soggetti destinatari del provvedimento

Altro (specificare).....
.....
.....

B) ANALISI DEGLI EFFETTI DELLA LEGISLAZIONE

19. Presso il Consiglio sono mai state realizzate analisi degli effetti della legislazione?

Sì (PASSARE ALLA DOMANDA 21)

No

20. Se no, per quali ragioni? (DOPO AVER RISPOSTO , PASSARE ALLA DOMANDA 36)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

21. Quali analisi sono state realizzate sino ad ora ?

TITOLO	OGGETTO	DATA DI APPROVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO	DATA INIZIO ANALISI	DATA FINE ANALISI

Eventuali osservazioni.....

.....

.....

.....

.....

.....

22. Chi ha commissionato le analisi svolte? (anche più di una risposta)

- Presidente del Consiglio regionale
- Ufficio di Presidenza del Consiglio
- Presidenti di commissione
- Consiglieri
- Dirigenti delle strutture tecniche (specificare)

.....

Altro (specificare).....

.....

.....

23. Quali criteri sono stati tenuti maggiormente in considerazione nella scelta degli oggetti dell'analisi? (ANCHE PIÙ DI UNA RISPOSTA)

- Rilevanza politica del tema
- Attinenza agli obiettivi prioritari indicati in sede di programmazione regionale (Prs, Dpefr)
- Richiesta di un organo/soggetto politico (Ufficio di Presidenza, consigliere ecc.)
- Altro (specificare).....

.....

24. I tempi di avvio e di conclusione delle analisi sono predeterminati dal committente?

- Sì
- No

Osservazioni.....

.....

.....

.....

25. Chi ha realizzato le analisi?

- Strutture interne
specificare (AD ES. UFFICIO, SERVIZIO ETC. E DENOMINAZIONE)
- Strutture esterne (PASSARE ALLA DOMANDA 28)
- Entrambe (RISPONDERE ALLE DOMANDE 26 E 27)

26. Nel caso le analisi siano state realizzate da strutture interne, potrebbe specificare quali ragioni hanno determinato questa scelta?

.....

.....

Di quante unità di personale dispongono?.....

.....

.....

Di quali professionalità dispongono:

Economiche

Giuridiche

Statistiche

Sociologiche

Altre (specificare).....

.....

.....

27. Per il personale della struttura interna, è stata realizzata una formazione specialistica?

Sì

No

Se sì, potrebbe specificare gli argomenti della formazione?.....

.....

.....

.....

28. Nel caso le analisi siano state realizzate da strutture esterne, potrebbe specificare quali tipologie di strutture?

Istituti di ricerca privati

Istituti di ricerca regionali

Università

Altro (specificare).....

.....

.....

29. Potrebbe indicare la ragioni che vi hanno indotto ad utilizzare strutture interne o esterne?
(specificare con riferimento ad ogni tipologia)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

30. Quali sono state le fonti informative sulle quali avete basato le analisi in modo ricorrente?

Strutture della Giunta regionale

Istituti di ricerca regionali

Altre strutture del Consiglio regionale

Altro (specificare).....

.....

.....

36. A quanto le risulta la Giunta regionale ha realizzato analisi degli effetti della legislazione?

- Sì
- No
- Non so

37. Se la Giunta ha realizzato delle analisi, queste vengono regolarmente comunicate o trasmesse al Consiglio regionale?

- Sì
 - No
- Se sì, può indicarci con quali modalità?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

C) PRESENZA DI “CLAUSOLE VALUTATIVE” NELLA LEGISLAZIONE

38. Le risulta che nelle leggi adottate, nella legislatura in corso, siano esplicitamente previste attività di analisi ex-post delle leggi?

- Sì
- No
- Non so

39. Se sì, potrebbe indicare quali:

- Monitoraggio della legge
 - Analisi di attuazione della legge
 - Analisi degli effetti della legge
 - Altro (specificare).....
-
-

40. Potrebbe indicare gli estremi delle norme adottate?.....

.....

.....

.....

La ringraziamo per aver collaborato alla ricerca. Sarà nostra cura trasmetterle i risultati al termine del lavoro.