

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

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 legge all'esame delle commissioni consiliari durante l'istruttoria. La scheda viene redatta esclusivamente per le proposte di legge assegnate alle commissioni consiliari per il parere referente, individuate secondo criteri di inclusione predefiniti¹.

1.1 IX LEGISLATURA

Delle 35 leggi regionali approvate negli ultimi mesi della IX legislatura quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 28; di esse 26² sono state corredate dalla scheda preliminare (circa il 93%).

Nella tavola 1A a pagina seguente sono riportati i dati di dettaglio relativi alle schede prodotte ed al loro esito.

Si rileva innanzitutto come sia tornata a crescere la percentuale di schede senza osservazioni (40% rispetto al 34% circa dell'anno precedente), confermando una tendenza di lungo periodo all'aumento pur in presenza di sensibili oscillazioni.

Le osservazioni contenute nella scheda sono state recepite nelle decisioni delle commissioni nell'80% dei casi, con una ripresa rispetto all'anno precedente pur senza riavvicinarsi ai valori raggiunti nella fase centrale della legislatura.

¹ Tali criteri, adottati dal marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge ordinarie 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. Le schede vengono prodotte solo per la commissione competente ad esprimere il parere referente, salvo i casi di proposte di legge aventi un carattere di trasversalità come la legge di stabilità e la legge di manutenzione, per le quali le osservazioni contenute nella scheda vengono trasmesse, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario.

² In realtà le schede prodotte sono state in numero superiore in quanto alcune delle leggi approvate sono il risultato dell'accorpamento di più proposte di legge. Nelle elaborazioni che seguono si è proceduto considerando le schede riferite a proposte di legge diverse confluite in un'unica legge come fossero una sola scheda.

Si può comunque affermare come, nel corso della legislatura, lo strumento della scheda preliminare si sia definitivamente affermato come strumento ordinario nell'istruttoria delle proposte di legge in commissione.

Tavola 1A - Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge (IX Legislatura)

Leggi approvate rientranti nei criteri di inclusione ³	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
28	26	15	12	3
	92,9%	57,7%	80,0%	20,0 %

Dal punto di vista delle modalità di discussione delle osservazioni è andato consolidandosi, nel corso di tutta la legislatura, il ricorso alla costituzione di gruppi di lavoro (fattibilità, legislativo e uffici della Giunta), che spesso hanno visto la partecipazione anche dei consiglieri proponenti quando sono stati trattati argomenti sui quali erano presenti anche proposte di iniziativa consiliare. Tale prassi appare pienamente apprezzabile e funzionale in quanto consente di approfondire in maniera meno formale i temi oggetto di osservazioni in un utile confronto con i colleghi dell'esecutivo e, quando presente, anche con il livello politico e di giungere a soluzioni più ponderate.

Viceversa, quando le osservazioni riguardano esclusivamente aspetti di natura tecnico-formale, la prassi via via consolidatasi nel corso della legislatura è stata quella di affidare l'inserimento delle modifiche proposte alla redazione definitiva del testo licenziato nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico, previo assenso di massima espresso dalla commissione.

Più nel dettaglio, fra le leggi approvate sono da evidenziare, per la rilevanza del ruolo avuto nell'istruttoria, i casi della legge regionale 21/2015 (Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi), della legge regionale 35/2015 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014) e della legge regionale 41/2015 (Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 "Disciplina per l'assegnazione, gestione, e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica").

³ Si veda la precedente Nota 1.

La legge regionale 21/2015 è il risultato di un'analisi, avviata nel novembre 2014, realizzata nell'ambito di un gruppo di lavoro formalizzato che aveva l'obiettivo di unificare tre diverse proposte di legge, due di iniziativa consiliare (una della maggioranza ed una della minoranza) e una della Giunta regionale. Tra i componenti del gruppo erano presenti i rappresentanti dei gruppi consiliari proponenti, oltre che funzionari di assistenza e di supporto legislativo al Consiglio e funzionari del competente settore della materia presso la Giunta regionale. La legge regionale 35/2015 e la legge regionale 41/2015 sono leggi di riforma sostanziale di un quadro normativo da tempo consolidato, risalente in entrambi i casi agli anni novanta. Di riflesso, nell'analisi svolta ha giocato un ruolo cruciale l'esame della fase transitoria per il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, anche per prevenire fenomeni di resistenza al cambiamento da parte dei diversi attori coinvolti.

In tutte le leggi richiamate è stata inserita una clausola valutativa di cui si tratterà nella successiva sezione.

Un ulteriore caso meritevole di menzione è costituito dalla legge regionale 28/2015 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale). L'iter in commissione è stato caratterizzato dai lavori svolti nell'ambito di un gruppo tecnico-politico con rappresentanti sia del Consiglio che della Giunta regionale. In tale ambito, solo una parte delle molteplici osservazioni su potenziali criticità di carattere procedurale e organizzativo del testo proposto, sono state recepite con modifiche al testo. Infatti, data anche la ristrettezza dei tempi con la quale la commissione ha licenziato la proposta, essa ha privilegiato osservazioni di carattere politico piuttosto che quelle provenienti dalla struttura tecnica.

1.2 X LEGISLATURA

Delle 25 leggi regionali approvate nei primi mesi della X legislatura quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 15⁴, tutte corredate dalla scheda preliminare.

Nella tavola 1B sono riportati i dati di dettaglio relativi alle schede prodotte ed al loro esito.

⁴ La sensibile differenza tra numero di leggi approvate e numero di proposte di legge rientranti nei criteri di inclusione indicati in nota 1 è in gran parte conseguente alle numerose leggi di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che vengono discusse direttamente in aula senza il preventivo parere referente della commissione.

Tavola 1B - Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge (X Legislatura)

Leggi approvate rientranti nei criteri di inclusione ⁵	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
15	15	8	7	1
	<i>100,0%</i>	<i>53,3%</i>	<i>87,5%</i>	<i>12,5 %</i>

Il numero ridotto di casi suggerisce tuttavia di esimersi da valutazioni di tendenza e confronti con i dati degli anni precedenti.

La fase di avvio della nuova legislatura, ed in particolare il periodo immediatamente precedente la chiusura dei lavori consiliari di fine anno, è stato caratterizzato dalla presentazione di un numero elevato di proposte di legge, alcune delle quali di elevata complessità, connesse soprattutto alla riassegnazione delle funzioni conseguente al riordino istituzionale in materia di enti locali.

Ciò ha determinato in molti casi la necessità di redigere le schede in via di urgenza, a seguito del breve tempo a disposizione tra l'assegnazione delle proposte di legge alle commissioni e i tempi previsti per la loro approvazione da parte del Consiglio.

In tale fase non è pertanto stato sempre possibile utilizzare lo strumento del gruppo di lavoro come modalità di confronto tra i diversi soggetti coinvolti sulle osservazioni contenute nelle schede.

Anche quando ciò è avvenuto, come nel caso della legge regionale 84/2015 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005), la ristrettezza dei tempi che ha caratterizzato l'iter dell'articolato in commissione ha fatto sì che sia stato dato spazio prevalentemente alle istanze di tipo politico.

Viceversa, quando i tempi a disposizione lo hanno oggettivamente consentito, lo strumento del gruppo di lavoro è stato utilmente utilizzato anche nella nuova legislatura. E' questo il caso della legge regionale 74/2015 (Disposizioni in materia di divieto di cumulo degli assegni vitalizi. Modifiche alla l.r. 3/2009) e della legge regionale 78/2015 (Accelerazione delle procedure per lo svolgimento dei referendum regionali. Modifiche alla l.r. 62/2007).

Nel primo caso il lavoro di analisi ha riguardato essenzialmente la quantificazione degli oneri finanziari connessi alle diverse opzioni in discussione. Nel secondo, il gruppo di lavoro ha invece operato per la

⁵ Si veda la precedente Nota 1.

definizione di una soluzione condivisa a fronte di due diverse proposte di legge presentate sullo stesso argomento, di cui una successivamente ritirata.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel corso dell'anno sono state approvate tre leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative, tutte nella fase conclusiva della IX legislatura. Si tratta, in particolare, delle già richiamate legge regionale 21/2015 in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative, legge regionale 35/2015 in materia di cave e legge regionale 41/2015 in materia di edilizia residenziale pubblica.

Tutte le clausole valutative sono articolate in più fasi, finalizzate a consentire al legislatore l'acquisizione, nel breve periodo, di informazioni inerenti la fase di implementazione della norma e, nel medio periodo, elementi inerenti i risultati conseguiti.

Qualche considerazione ulteriore appare opportuna per la clausola valutativa della legge regionale 35/2015. Essa contiene infatti due indicazioni di carattere innovativo, la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) a carico degli operatori del settore e la previsione di una "stima degli effetti prodotti dalla legge con particolare riferimento agli aspetti economici ed occupazionali".

Con la legislatura 2010-2015 si è conclusa la seconda legislatura di utilizzo a regime delle clausole valutative quale strumento per attivare il processo di valutazione delle leggi regionali. Tre appaiono gli elementi da sottolineare per sintetizzare l'esperienza di questi cinque anni dal punto di vista dell'inserimento delle clausole.

Il primo è quello di un uso "parsimonioso" dello strumento: realizzare la valutazione ha un costo ed è opportuno promuoverla se i risultati possono costituire, almeno potenzialmente, uno strumento utile a rivedere o affinare le scelte fatte precedentemente.

Il secondo è che la proposta, da parte dell'ufficio, di inserimento di una clausola è quasi sempre stata accolta dalla commissione: a fronte di quasi 20 nuove clausole approvate nel corso della legislatura vi sono solo due casi in cui la proposta non ha trovato il consenso dell'organo politico.

Il terzo elemento, infine, è che a partire dalla metà della legislatura ha iniziato a delinearsi l'opportunità di una revisione delle indicazioni contenute nelle clausole già inserite, sia per adeguarle alle modifiche apportate alla legge di riferimento sia per fare tesoro delle criticità emerse riguardo alla loro effettiva capacità di fornire al legislatore informazioni utili.

Come già implicitamente segnalato, non sono state inserite clausole valutative in nessuna delle leggi approvate nel corso della X legislatura, né, peraltro, vi sono state proposte in tal senso non essendo presenti in nessuno dei casi trattati i presupposti tecnici e di opportunità necessari.

3. L'ANALISI EX-POST: LE NOTE INFORMATIVE

Nel corso del periodo considerato sono state prodotte, sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto disposto da clausole valutative, tre note informative⁶. 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
33/2015	Attuazione della l.r. 80/2012: avviamento, sperimentazione della banca della terra e sviluppo futuro	l.r. 80/2012 – Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000.
34/2015	Gli interventi regionali a sostegno dei piccoli comuni in condizione di disagio: l'attuazione della legge regionale 68/2011	l.r. 68/2011 – Norme sul sistema delle autonomie locali.
35/2015	Promozione del "mecenatismo culturale" in Toscana: l'attuazione della l.r. 45/2012 e un confronto con le iniziative nazionali	l.r. 45/2012 - Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana.

La struttura redazionale delle note è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti, riportando gli elementi informativi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati, mentre non viene affrontata l'analisi degli effetti degli interventi, che richiederebbe ulteriori ed approfonditi elementi conoscitivi difficilmente reperibili in un'analisi a posteriori.

La stima degli effetti degli interventi normativi, infatti, dovrebbe essere decisa in fase di progettazione degli interventi, in modo da definire i passaggi tecnico-metodologici essenziali del processo di *valutazione prospettica* e la strategia di ricerca da adottare per gli interventi specifici. La fase di passaggio di legislatura non ha consentito di compiere concreti passi in avanti in questa direzione.

Parimenti, permangono alcune difficoltà per quanto concerne la trasmissione delle relazioni in risposta alle clausole valutative da parte della Giunta regionale, sia per quanto riguarda il rispetto delle scadenze previste che per quanto riguarda la completezza delle informazioni contenute, come evidenziato nei precedenti rapporti. Al riguardo vi è da segnalare, quale significativo elemento di novità, che alcuni consiglieri, nel corso della X legislatura, prima in commissione e successivamente in aula, hanno sollecitato alla Giunta regionale l'invio della relazione in ottemperanza alla clausola

⁶ Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 35, riferite a 25 diverse leggi regionali.

valutativa presente nella legge regionale 41/2012 in materia di floro-vivaismo, prevista per il 2013 e non ancora pervenuta al Consiglio.

La nota informativa n. 33 è stata completata e trasmessa alla commissione consiliare competente in chiusura della IX Legislatura e successivamente ritrasmessa alla commissione insediatasi all'avvio della nuova legislatura. Dei contenuti della nota è stata svolta una sintetica illustrazione in commissione nel corso dell'esame del bilancio di previsione e del programma dell'ente Terre regionali toscane per il triennio 2015-2017: gli elementi illustrati hanno fornito un utile contributo al dibattito, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti connessi al completamento della banca dati delle terre incolte.

Le altre due note informative sono state redatte e trasmesse alle competenti commissioni nel corso della X Legislatura ma l'elevato numero di atti all'esame delle commissioni per le scadenze di fine anno non ha consentito di svolgere l'illustrazione e la discussione di tali documenti nel corso del 2015: per entrambe ciò potrà avvenire nel corso dei primi mesi del 2016.

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

La fase di passaggio di legislatura non ha consentito la definizione da parte delle commissioni consiliari di proposte di ricerche valutative circa l'attuazione delle leggi e delle politiche regionali.

D'altra parte già nei precedenti Rapporti era stato evidenziato come lo strumento della ricerca valutativa avesse trovato difficoltà a ricavarsi uno spazio autonomo nelle attività ordinarie delle commissioni consiliari. Le esigenze conoscitive delle commissioni consiliari si concretizzano più frequentemente in proposte di ricerca di carattere più generale, non necessariamente connesse alla valutazione di specifiche politiche regionali.

Al riguardo si segnala che nel corso del mese di settembre la seconda commissione consiliare ha commissionato all'IRPET una ricerca sul tema di una "nuova geografia economica" della Toscana, atta a fornire strumenti utili per la definizione degli ambiti di sviluppo locale anche in considerazione dell'ordine istituzionale connesso al superamento delle province, i cui risultati saranno consegnati a marzo 2016.