

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 legge all'esame delle commissioni consiliari durante l'istruttoria.

Delle 71 leggi regionali approvate nel corso dell'anno quelle che rientrano nei criteri di inclusione¹ adottati dal marzo 2011 sono 42; di esse 41² sono state corredate dalla scheda preliminare (oltre il 97%).

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

Si rileva innanzitutto che, dopo il forte incremento per l'anno 2013, la percentuale di schede senza osservazioni è tornata a diminuire, passando dal 43,2% al 34,1%.

Le osservazioni contenute nella scheda sono state recepite nelle decisioni delle commissioni nel 77,8% dei casi, con un calo abbastanza sensibile rispetto ai due anni precedenti. Non appare possibile individuare le motivazioni di tali differenze, anche perché i valori assoluti sono abbastanza bassi e sono sufficienti oscillazioni di qualche unità per determinare differenze in percentuale elevate³.

¹ Tali criteri prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge 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 finanziaria 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.

³ I casi di osservazioni non accolte sono in valore assoluto i seguenti: 2011: 10; 2012: 5; 2013: 2; 2014: 6.

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

Leggi approvate rientranti nei criteri di inclusione ⁴	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
42	41	27	21	6
	97,6%	65,9%	77,8%	22,2 %

Dal punto di vista delle modalità di discussione delle osservazioni si rileva il consolidarsi del ricorso alla costituzione di gruppi di lavoro (fattibilità, legislativo e uffici della Giunta), con la partecipazione anche dei consiglieri proponenti quando si tratta di argomenti sui quali vi sono anche proposta di legge di iniziativa consiliare. Tale prassi appare pienamente apprezzabile 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.

Sono questi i casi di alcune leggi di particolare rilevanza quali la legge regionale 5/2014 in materia di alienazione del patrimonio ERP⁵, la legge regionale 27/2014 in materia di usi civici, la legge regionale 44/2014 e la legge regionale 45/2014, rispettivamente in materia sanitaria e sociale, e la legge regionale 61/2014 di modifica della normativa in materia di bonifica dei siti inquinati, frutto della fusione di due proposte di legge, una di iniziativa consiliare ed una di iniziativa della Giunta regionale.

Quando le osservazioni riguardano esclusivamente aspetti di natura tecnico-formale si conferma invece la prassi che la commissione esprima un assenso di massima, rinviando l'inserimento delle modifiche proposte alla redazione definitiva del testo licenziato nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico.

Un altro caso di particolare interesse è costituito dalla legge regionale 88/2014 in materia di ambiti territoriali di caccia, presentata a seguito dello stralcio di alcune norme originariamente contenute nella proposta di legge finanziaria per l'anno 2015. In questo caso, a seguito delle osservazioni contenute nella scheda, è stata completamente ridefinita la fase transitoria per il passaggio dall'ordinamento attuale a quello definito dalla nuova legge.

⁴ Si veda la precedente Nota 1.

⁵ L'iter di tale legge, licenziata dalla commissione consiliare nel corso del 2013 ma approvata solo ad inizio 2014, riveste profili di particolare interesse per i quali si rimanda a quanto già detto in questa stessa sezione del rapporto 2013.

Un ultimo aspetto degno di menzione è quello relativo agli oneri amministrativi non esplicitati connessi all'attuazione delle leggi. È questo il caso, in particolare, di alcune leggi che trasferiscono alla Regione, nel quadro della revisione istituzionale connessa al nuovo assetto delle Province, competenze finora assegnate a queste ultime, senza un'espressa verifica delle implicazioni in termini di necessità di personale presso gli uffici regionali. Particolarmente significativi al riguardo i casi della legge regionale 61/2014 di modifica della normativa in materia di bonifica dei siti inquinati e della legge regionale 77/2014 di modifica della legge regionale 91/1998 in materia di difesa del suolo.

Nel corso del 2014 il Consiglio regionale ha approvato due ulteriori leggi, la legge regionale 1/2015 in materia di programmazione ed ordinamento contabile e la legge regionale 2/2015 di adeguamento della normativa regionale alle nuove norme in materia di programmazione, pubblicate però solo l'anno successivo. Per entrambe è stata redatta la scheda con osservazioni che sono state accolte: di esse non è stato però tenuto conto nel computo di cui alla tavola 1.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel corso dell'anno sono state approvate due leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative. Si tratta, in particolare, della legge regionale 5/2014 in materia di alienazione del patrimonio degli ERP e della legge regionale 27/2014 in materia di usi civici.

In altri tre casi (legge regionale 18/2014 di modifica della legge regionale 10/2008 in materia di strade della ceramica e della terracotta; legge regionale 72/2014 in materia di competitività del sistema produttivo toscano e legge regionale 56/2014 di modifica della legge regionale 45/2013 in materia di sostegno alle famiglie ed ai lavoratori in difficoltà) sono state apportate modifiche a clausole valutative già esistenti.

Appare in primo luogo opportuno segnalare come gli interventi di revisione di clausole valutative non siano derivati solo dall'esigenza di adeguarle alle modifiche legislative introdotte ma anche dall'opportunità di fare tesoro delle criticità emerse. Ciò, da un lato, evidenzia una maggiore attenzione della commissione sugli esiti derivati in sede di prima attuazione e, dall'altro, consente di effettuare una sorta di "tagliando" delle clausole esistenti a distanza di alcuni anni dalla loro approvazione, verificandone l'efficacia rispetto all'obiettivo di fornire al legislatore gli elementi conoscitivi effettivamente utili all'espletamento delle proprie funzioni istituzionali.

Rinviando a quanto già detto nel rapporto 2013 per quanto riguarda la legge regionale 5/2014, si segnala il caso della clausola inserita nella legge regionale 27/2014 in materia di usi civici, proposta nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico, il cui testo è stato poi integrato su indicazione della stessa commissione consiliare con l'inserimento di ulteriori elementi informativi in

merito alla dinamica dei cambiamenti di destinazione d'uso e delle alienazioni del demanio collettivo civico.

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 di pagina seguente sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

Nella redazione delle note informative gli uffici procedono sulla base delle relazioni inviate dalla Giunta regionale senza operare alcun tipo di selezione, salvo quando le relazioni hanno un carattere oramai *routinario* e si riferiscono a politiche da tempo a regime; in questi casi si procede talvolta alla periodica redazione di note che coprono un arco temporale pluriennale.

La struttura redazionale delle note è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti. Tali documenti, infatti, contengono 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 essenziali del processo di *valutazione prospettica* e la strategia di ricerca da adottare per gli interventi specifici. E' pertanto necessario che il decisore politico abbia stabilito di analizzare gli effetti prima ancora che abbia inizio l'attuazione dell'intervento stesso⁷. Al riguardo vi è da rilevare che gli uffici della Giunta sono in genere restii, con motivazioni legate essenzialmente ai costi organizzativi che ciò comporterebbe, a dare il proprio assenso all'inserimento di clausole valutative che presuppongano più della mera sistematizzazione e trasmissione dei dati amministrativi.

⁶ Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 32, riferite a 23 diverse leggi regionali.

⁷ Una riflessione sulla *valutazione prospettica* degli interventi regionali è contenuta in un documento elaborato nell'ambito di CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) e che sarà prossimamente inviato all'attenzione del Comitato di indirizzo del progetto.

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

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
30/2014	L'attuazione della l.r. 68/2011: la cooperazione finanziaria tra Regione ed Enti locali	l.r. 68/2011 - Norme sul sistema delle autonomie locali
31/2014	Nove anni di attuazione della l.r. 7/2005: alcuni spunti per una prima riflessione	l.r. 7/2005 Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne,
32/2014	Dieci anni di attuazione della l.r. 49/2003 in materia di tasse automobilistiche	l.r. 49/2003 – Norme in materia di tasse automobilistiche regionali

Nonostante qualche segnale di miglioramento, permangono 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 del loro contenuto.

Vi è tuttavia da segnalare un elemento di interesse circa gli esiti di quanto evidenziato con le note informative. Con la nota informativa n. 22 del 2012, illustrata e discussa in commissione nel corso del 2013, erano state evidenziate alcune criticità riscontrate nell'attuazione della legge regionale 10/2008 in materia di strade della ceramica e della terracotta riguardo alle modalità di costituzione ed ai criteri di ripartizione dei finanziamenti fra le diverse tipologie di sostegno: la legge regionale 18/2014 ha ridefinito tali criteri secondo le indicazioni emerse dall'analisi valutativa svolta in tale ambito.

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

Nel corso del 2014 è stata realizzata dall'IRPET, nell'ambito dell'indagine conoscitiva che la Terza Commissione consiliare e la Commissione istituzionale "Emergenza occupazionale" hanno avviato su tale tema, una ricerca finalizzata a valutare gli effetti della liberalizzazioni degli orari degli esercizi pubblici stabilite con il decreto legge 201/2011.

Lo studio dell'IRPET, inserito nel programma di attività dell'istituto per il 2014 come contributo di informazione ed analisi per l'indagine conoscitiva del Consiglio regionale, ha in primo luogo fornito alle commissioni un quadro della situazione strutturale e delle dinamiche del settore commerciale in Toscana in un periodo caratterizzato da una forte contrazione dei consumi. Lo studio ha altresì evidenziato come sia difficile valutare gli effetti dell'introduzione di scelte diverse in materia di orari di apertura da parte degli operatori del settore, sottolineando come essa, proprio in ragione del generalizzato calo dei consumi, possa al più aver redistribuito la minore domanda fra i diversi operatori con conseguenze di scarso rilievo sui livelli occupazionali.

Dal punto di vista della genesi dello studio, è da rilevare come lo strumento della ricerca valutativa, che continua ad avere difficoltà a ricavarci uno spazio autonomo nelle attività ordinarie delle commissioni consiliari, sia stato

utilizzato, come già in passato, quale contributo informativo nell'ambito di uno strumento, quello dell'indagine conoscitiva, tradizionalmente utilizzato dalle assemblee legislative per l'espletamento della propria funzione di controllo.