

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

Francesca Cecconi e Luisa Roggi

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 solo per le proposte di legge assegnate alle commissioni consiliari per il parere referente, individuate secondo criteri di inclusione predefiniti¹.

Delle 58² leggi regionali approvate nel corso dell'anno quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 49³, tutte corredate dalla scheda preliminare.

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

Per quanto riguarda le materie di competenza della Prima Commissione, si segnala la legge regionale 53/2018 (Riapertura dei termini per la regolarizzazione agevolata dell'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato. Modifiche alla l.r. 57/2017, alla l.r. 77/2016 ed alla l.r. 69/2011). In fase istruttoria della proposta di legge 295 era stata avanzata la proposta di inserire nella legge una clausola valutativa che era stata accolta dalla Commissione, ma dopo il confronto con gli uffici competenti della Giunta, è risultato possibile inserire in legge solo un emendamento per recepire la disponibilità dell'esecutivo ad inviare al Consiglio un'informativa di carattere generale.

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 Sono 57 leggi ordinarie ed una legge di modifica statutaria.

³ Le 49 leggi ordinarie sono calcolate al netto delle leggi votate direttamente in Aula.

Tavola n. 1 – Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
49	49	30	30	0
	100%	61,2%	100%	0%

Per quanto concerne i lavori della Terza Commissione, si ribadisce la metodologia di lavoro, divenuta ormai prassi, di esaminare nell'ambito di gruppi di lavoro appositamente costituiti anche le osservazioni contenute nella scheda di fattibilità, in accordo agli altri funzionari degli uffici tecnici del Consiglio e della Giunta regionale facenti parte del gruppo (e dell'eventuale rappresentante politico della commissione) e di addivenire ad una proposta di integrazione o di riformulazione del testo esaminato.

L'attività dell'ufficio all'interno di tali lavori consente pertanto di dare il pieno contributo alla modifica testuale delle proposte di legge, evidenziando le criticità già segnalate nell'ambito della scheda di fattibilità, anche suggerendo il possibile modo per superarle, e consente, altresì, di suggerire soluzioni nei confronti delle eventuali nuove istanze che possono sopraggiungere durante i lavori del gruppo.

Sempre riguardo alle attività a supporto della Terza Commissione, citiamo la legge regionale 23 gennaio 2018, n. 4 (Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico. Modifiche alla l.r. 57/2013), approvata nel mese di gennaio 2018. La legge ha avuto un lungo iter di lavori e di attività svolte nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico-politico nel corso dell'anno precedente alla sua approvazione, a decorrere dal mese di luglio 2017, effettuato sulla proposta di legge 203 di iniziativa consiliare, finalizzata alla modifica della legge regionale allora vigente in tema di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

In modo analogo, ma con i lavori svolti nell'anno 2018, si possono fare considerazioni sulla partecipazione all'iter della nuova legge regionale che disciplina l'edilizia residenziale pubblica (ERP), legge regionale 2 gennaio 2019, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)). La proposta della Giunta regionale n. 221 era stata assegnata alla Terza Commissione per il parere referente nel mese di settembre 2017 ma l'esame dell'articolato e delle osservazioni pervenute dai soggetti consultati (svolto insieme alle proposte di legge di iniziativa consiliare sullo stesso argomento) si è protratto, anche avvalendosi di un gruppo di lavoro, fino al mese di novembre

2018 ed è ultimato con l'approvazione della legge in Consiglio nel mese di dicembre dello stesso anno.

Per quanto riguarda la Quarta Commissione, a conferma della ormai sempre più diffusa metodologia di lavoro basata sul confronto nell'ambito di gruppi di lavoro tecnico-politici nei quali anche l'ufficio è presente, citiamo la legge regionale 41/2018⁴ e la legge regionale 70/2018⁵. La prima legge, in materia di rischio di alluvioni, è stata approvata al termine di un iter avviato oltre un anno prima sulla proposta a firma della Giunta regionale (pdl 185); la seconda legge, in materia di organizzazione, funzioni e disciplina dei consorzi di bonifica, è stata approvata dopo alcuni mesi dall'assegnazione della proposta della Giunta regionale (pdl 286) nei quali, anche in questo caso, l'ufficio ha dato supporto con i propri rilievi e con proposte per il superamento delle criticità.

Segnaliamo infine due casi nei quali la scheda preliminare è stata trasmessa successivamente all'espressione del parere da parte della commissione referente:

- a) la legge regionale 59/2018 (Contributo del Consiglio regionale per la registrazione delle presenze nei servizi educativi della prima infanzia) è stata originata dalla proposta di legge 316, licenziata dalla Seconda Commissione il giorno stesso nel quale è stata presentata e assegnata. La relativa scheda istruttoria, redatta nell'immediato seguire e non contenente rilievi, è stata trasmessa il giorno successivo;
- b) la legge regionale 57/2018, inerente l'interpretazione autentica di norme della legge regionale 9 marzo 2006, n. 8, in materia di requisiti igienico sanitari delle piscine, è stata approvata dal Consiglio dopo che la Terza Commissione ha espresso il parere favorevole contestualmente all'illustrazione della corrispondente proposta (pdl 305). La relativa scheda preliminare, già predisposta, è stata trasmessa nel corso della stessa giornata.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel 2018 sono state approvate quattro leggi che contengono nuove clausole valutative: la legge regionale 11/2018 (Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 "Legge forestale della Toscana"), la legge regionale 30/2018 (Clausola valutativa dell'Osservatorio regionale della legalità. Modifiche alla legge regionale 3 aprile 2015, n. 42 "Istituzione dell'Osservatorio

⁴ Legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 (*Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni". Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014*).

⁵ Legge regionale 11 dicembre 2018, n. 70 (*Disposizioni in merito all'organizzazione, alle funzioni e alla disciplina dei consorzi di bonifica e nuove funzioni in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015*).

regionale della legalità”), la legge regionale 51/2018 (Disposizioni relative alla prevenzione vaccinale) e la legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio). Di queste, la clausola contenuta nella legge regionale 11/2018 e la 30/2018, sono state sviluppate dall’ufficio su iniziativa di consiglieri.

Nella legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio), i cui contenuti sono stati ampiamente discussi ed approfonditi in sede di gruppo di lavoro, oltre che in commissione, la clausola valutativa (art. 130) è stata inserita sulla base di uno specifico emendamento presentato ed approvato direttamente in aula.

Si segnala, per la Terza Commissione, la clausola valutativa presente all’articolo 8 della legge regionale 51/2018 (Disposizioni relative alla prevenzione vaccinale). La proposta di legge 303, di iniziativa consiliare, già conteneva la clausola valutativa di cui l’ufficio ha proposto alcuni aggiustamenti, al fine di renderla rispondente alle caratteristiche richieste per effettuare la valutazione ex post della legge. Con l’articolo in questione, si ribadisce la funzione di controllo del Consiglio regionale ed a tal fine si richiedono alla Giunta regionale, a prefissate scadenze temporali, alcuni dati di copertura dei vaccini obbligatori e di attività di sensibilizzazione e di formazione rivolte ai destinatari della legge.

Il tema delle vaccinazioni obbligatorie era già stato lungamente affrontato nei lavori della Terza Commissione svoltisi nel corso del 2017, in occasione dell’esame della proposta di legge 164 con la quale la Giunta regionale intendeva raggiungere una più elevata copertura vaccinale della popolazione, a seguito di un suo constatato calo, caratterizzato da valori inferiori alla soglia di sicurezza della popolazione. In tale contesto era emersa la volontà di inserire nella legge una clausola valutativa per stabilire l’efficacia delle misure adottate. La successiva approvazione del decreto ministeriale in materia aveva fatto superare l’esigenza di siffatta legge regionale, ma di seguito il proponente ha inteso ribadire gli obblighi vaccinali previsti dalla normativa statale per l’iscrizione dei minori alla scuola e ai servizi per la prima infanzia e, coerentemente, ha inserito nella legge una clausola valutativa inerente alle specifiche finalità.

Si segnala infine che con la legge regionale 49/2018 (Modifiche alla legge regionale 27 aprile 2009, n. 21 “Norme per l’esercizio, la tutela e la valorizzazione dell’apicoltura”), sulla base dell’indicazione inserita nella scheda preliminare ed in accordo con gli uffici della Giunta regionale, è stata modificata e rafforzata la clausola valutativa contenuta nell’articolo originario (art. 14).

3. L’ANALISI EX POST: LE NOTE INFORMATIVE

In ottemperanza a quanto disposto da altrettante clausole valutative, nel corso del 2018 sono state predisposte due note informative, come riportato in tavola 2.

Tavola n. 2 – Le note informative sull’attuazione delle politiche regionali

Numero	Titolo	Legge valutata
40/2018	L’attuazione della l.r. 10/2016 “Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana”	l.r. 10/2016 - Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla <u>l.r. 3/1994</u> .
41/2018	Le politiche della l.r. 7/2005 in materia di pesca nelle acque interne dopo il riordino delle funzioni nel quadro del nuovo assetto istituzionale	l.r. 7/2005 - Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne.

Entrambe le note sono state messe a disposizione, in particolare, della Seconda Commissione. Fino ad oggi non ne è stata messa all’ordine del giorno l’illustrazione.

4. L’ANALISI EX POST: LE RICERCHE VALUTATIVE

In ottemperanza a quanto previsto dal piano di attività per l’anno 2018, l’ufficio ha avuto l’obiettivo di redigere un disegno di ricerca comprensivo di *policy brief* e di quesiti valutativi sulla legge regionale 27/2014 (Disciplina dell’esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e di diritti di uso civico). Il documento è stato redatto nel mese di Settembre 2018 ed in base a questo disegno di ricerca, nell’ambito delle proprie attività istituzionali, l’Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) realizzerà nel 2019 la ricerca valutativa.

Con l’espressione “beni collettivi civici” si fa riferimento ai terreni e ai beni “appartenenti” alla collettività organizzata e insediata su un territorio. I componenti di tale collettività su questi beni esercitano i cosiddetti “diritti di uso civico”, cioè diritti che consentono di trarre particolari utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque.

Con la legge regionale 27/2014, per la prima volta, la Toscana si è dotata di una specifica disciplina in materia di diritti di uso civico, fino ad allora regolata esclusivamente, con poche successive modifiche, dalla normativa statale risalente al lontano 1927. Con la propria legge la Toscana ha inteso favorire l’ammodernamento della normativa, sia rispetto alle procedure che rispetto agli enti coinvolti nell’amministrazione di questi beni, tenendo presente che l’originaria funzione di esercizio di questi diritti (cioè la possibilità per gli abitanti dei territori svantaggiati di integrare il reddito) nel tempo ha ridotto la sua importanza, a favore della più attuale funzione di tutela, conservazione e valorizzazione dell’ambiente attraverso il riconoscimento della proprietà collettiva.

Con riferimento agli strumenti previsti nella legge regionale 27/2014, sono stati formulati alcuni quesiti valutativi a cui la ricerca dovrà rispondere,

raggruppati nelle seguenti quattro macroaree di domande che si articolano in quesiti più analitici: a) sono stati realizzati l'accertamento demaniale e la banca dati degli usi civici nella regione? b) la personalità giuridica di diritto privato degli enti gestori può consentire una migliore amministrazione dei beni civici? c) quali attività sono prevalentemente esercitate? sono sufficientemente tutelati i diritti che gravano su questi beni? d) secondo gli utilizzatori e i gestori degli usi civici sono stati raggiunti gli obiettivi posti dalla legge regionale?

Nel corso del 2018 era prevista la realizzazione da parte dell'IRPET della ricerca valutativa sui consorzi di bonifica, in attuazione di quanto definito con il disegno di ricerca elaborato l'anno precedente. La ricerca non è stata svolta in quanto si è ritenuto prioritario utilizzare le risorse dell'istituto di ricerca a disposizione del Consiglio regionale per l'aggiornamento e l'approfondimento dell'indagine sulla situazione socioeconomica delle aree costiere della regione, con particolare riferimento all'impatto degli investimenti regionali, come richiesto dalla Commissione istituzionale sulla ripresa economico-sociale della Toscana costiera: una prima bozza di tale lavoro è stata consegnata ad inizio 2019.

Si dà infine atto della presentazione dei risultati della ricerca "Il fenomeno dell'usura e del sovraindebitamento in Toscana" commissionata all'IRPET dalla Seconda Commissione consiliare, con l'intento di promuovere una rete tra istituzioni e soggetti coinvolti. I risultati della ricerca sono stati illustrati in un seminario pubblico che si è tenuto il 15 ottobre 2018.

Questo percorso, intrapreso dalla Seconda Commissione nel 2017, concretizzato nella proposta di costituire un tavolo regionale di coordinamento tra le varie istanze, potrà condurre ad un eventuale intervento di adeguamento della normativa regionale in materia.