

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 per l'attività istruttoria da parte delle commissioni consiliari.

Delle 60 leggi regionali approvate nel corso dell'anno quelle che rientrano nei criteri di inclusione¹ adottati dal marzo 2011 sono 47; di esse 44² sono state corredate dalla scheda preliminare (circa il 93,6%).

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

Si rileva innanzitutto che, rispetto al 2012, è notevolmente aumentata la percentuale di schede senza osservazioni, passata dal 27,8% al 43,2%. Quanto rilevato conferma, accentuandolo³, l'andamento già rilevato lo scorso anno e ciò appare un ulteriore incoraggiante segnale di una maggiore attenzione agli aspetti di carattere procedurale ed organizzativo da parte dei redattori delle proposte di legge.

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 Occorre tuttavia rilevare che una parte del fenomeno evidenziato è attribuibile alla presenza di alcune leggi (6), relative alla fusione di comuni ai sensi della l.r. 68/2011, aventi un contenuto consolidato e, conseguentemente, nessun tipo di criticità dal punto di vista organizzativo e procedurale.

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 in toto	Osservazioni accolte in parte	Osservazioni non accolte
47	44	25	19	4	2
	93,6%	56,8%	76,0%	16,0 %	8,0%

Nel 92,0% dei casi le osservazioni contenute nella scheda hanno avuto un riscontro, sia con un accoglimento integrale sia con un accoglimento solo parziale, nelle decisioni delle commissioni, con un risultato sensibilmente migliore rispetto agli anni precedenti (circa il 66,0% nel 2011 e circa l'87,0% nel 2012).

Per quanto riguarda invece le modalità con le quali si tiene o meno conto delle osservazioni contenute nelle schede, si conferma la prassi, quando le osservazioni riguardano aspetti meramente tecnici, 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.

Quando invece le esigenze di revisione del testo della proposta di legge suggeriscono la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, anche le osservazioni della scheda preliminare vengono esaminate e discusse in tale sede, rivalutandole anche alla luce delle proposte di modifica apportate al testo.

I profili di analisi che ricorrono più frequentemente mostrano interessanti elementi di novità rispetto all'anno precedente. Le osservazioni di carattere procedurale hanno costituito nel 2013 circa la metà del totale, seguite da quelle di carattere organizzativo (circa il 35%), mentre quelle attinenti agli aspetti di chiarezza del testo, che nel corso del 2012 costituivano la tipologia prevalente, sono ridotte a meno del 15%.

Nel corso dell'anno ha completato il proprio iter nella commissione "mobilità e infrastrutture" la proposta di legge 171, in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica che, tuttavia, è stata approvata dall'aula solo in data 14/1/2014: di essa, quindi, non viene tenuto conto nei dati della precedente Tavola 1 relativa alle schede preliminari e neppure all'interno del paragrafo 2 relativo alle clausole valutative approvate.

⁴ Si veda la precedente Nota 1.

Il testo licenziato dalla commissione nel dicembre 2013 è il risultato della totale rielaborazione del testo proposto dalla Giunta regionale nel 2012, effettuata nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico-politico che ha svolto un lungo lavoro di approfondimento nel corso dell'anno. Nel gruppo di lavoro l'ufficio ha contribuito, oltre che per l'ordinaria attività di analisi organizzativo-procedurale e di definizione dei quesiti inseriti nella clausola valutativa, anche per la raccolta e l'elaborazione di dati finalizzati a fornire al decisore elementi informativi per la sua decisione. Tali informazioni hanno trovato spazio nella relazione illustrativa della proposta di legge.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel periodo considerato sono state approvate tre leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative. Si tratta, in particolare, della legge regionale 34/2013 (Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 ed alla l.r. 32/2002), della legge regionale 46/2013 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) e della legge regionale 51/2013 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative).

La genesi delle tre clausole valutative ha seguito percorsi diversi.

Per la legge regionale 46/2013 la clausola era già presente nel testo presentato e non ha subito modifiche. Vi è inoltre da segnalare una peculiarità riguardo ai contenuti di tale clausola che, oltre che definire gli elementi informativi sui quali basare la valutazione, stabilisce anche l'iter procedurale da seguire.

Negli altri casi vi è stata una proposta tecnica avanzata dagli uffici, per la legge regionale 34/2013 specificando meglio i contenuti di carattere generale già presenti nel testo originario, per la legge regionale 51/2013 proponendone ex novo l'inserimento.

Oltre a ciò, con la legge regionale 9/2013 (Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 "Legge di semplificazione e riordino normativo 2009"), si è proceduto alla modifica della clausola già presente nella legge regionale 40/2009, che prevedeva una relazione *ad tantum*, dando ad essa una periodicità biennale. Tale scelta è derivata dalla valutazione dell'opportunità di proseguire le attività di monitoraggio e verifica dell'attuazione di alcune previsioni normative⁵ per le quali erano state riscontrate difficoltà e ritardi.

⁵ Si tratta, in particolare, delle attività per la realizzazione della rete regionale dei SUAP, oggetto della Nota informativa n. 27/2013 di cui si tratta nel successivo paragrafo del presente capitolo.

Con le schede preliminari era stato altresì proposto l'inserimento di una clausola valutativa nella legge regionale 66/2013 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifiche alla l.r. 29/2004) e di procedere, con la legge regionale 38/2013 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 28 "Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing"), ad un aggiornamento della clausola valutativa già presente nella legge regionale 28/2004 e da considerarsi ormai esaurita nei suoi effetti. In entrambi i casi le proposte non hanno avuto esito. Nel primo caso, infatti, le modifiche apportate al testo originario della proposta di legge hanno fatto venire meno le esigenze conoscitive che ne erano alla base, nel secondo perché la commissione ha ritenuto opportuno procedere all'abrogazione della clausola valutativa piuttosto che alla sua riscrittura.

I casi della legge regionale 9/2013 e della legge regionale 38/2013, pur con i loro opposti esiti, pongono una questione che, ad avviso di chi scrive, si riproporrà sempre più spesso in futuro, quello della "manutenzione" delle clausole valutative.

Un ultimo aspetto sul quale riteniamo utile richiamare l'attenzione è il fatto che nella legge regionale 44/2013 in materia di programmazione regionale, pur non essendo inserita una clausola valutativa, si prevede in modo espresso che il Consiglio regionale possa "attivare specifiche analisi di valutazione delle politiche regionali" sulla base di quanto esposto nei rapporti di monitoraggio presentati annualmente dalla Giunta, stabilendo così per la prima volta un legame formale tra le attività di valutazione dell'esecutivo e quelle dell'assemblea legislativa.

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, quattro 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 ormai *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

⁶ Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 29, riferite a 23 diverse leggi regionali.

viene affrontata l'analisi degli effetti degli interventi, che richiederebbe ulteriori ed approfonditi elementi conoscitivi difficilmente reperibili in un'analisi a posteriori.

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

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
26/2013	Le politiche regionali per il sostegno all'innovazione: i primi tre anni di attuazione della l.r. 20/2009	l.r. 20/2009 - Disposizioni in materia di ricerca e innovazione
27/2013	Lo stato di attuazione della l.r. 40/2009: una prima valutazione	l.r. 40/2009 - Legge di semplificazione e riordino normativo 2009
28/2013	Il Fondo regionale per la non autosufficienza: tre anni di attuazione della l.r. 66/2008	l.r. 66/2008 - Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza
29/2013	L'attuazione della l.r. 68/2011: le politiche regionali per le aree montane	l.r. 68/2011 - Norme sul sistema delle autonomie locali

Parimenti invariate appaiono le caratteristiche delle relazioni trasmesse dalla Giunta e si è quindi confermata la necessità di procedere alla raccolta di ulteriori elementi, attingendo a fonti statistiche, ufficiali e non, e richiedendo agli stessi uffici della Giunta informazioni integrative, sia di carattere quantitativo che di carattere qualitativo.

Nonostante qualche segnale di miglioramento, permangono alcune difficoltà per quanto concerne la trasmissione delle relazioni in risposta alle clausole valutative da parte della Giunta regionale, sulle cui motivazioni si rinvia a quanto enunciato nei rapporti relativi agli anni precedenti.

Tra gli elementi emersi nel corso dell'anno appaiono degni di segnalazione, pur se per motivi opposti, quelli relativi alla nota sull'attuazione della legge regionale 40/2009 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009) ed a quella sull'attuazione della legge regionale 20/2009 (Disposizioni in materia di ricerca e innovazione).

Nel primo caso vi è innanzitutto da rilevare come le iniziative politico-istituzionali⁷ assunte dal Consiglio abbiano finalmente consentito di superare i ritardi nell'invio della relazione da parte della Giunta regionale. A tale riguardo non si può non rilevare come una più pressante iniziativa a livello politico-istituzionale dia dimostrazione di come è possibile superare le perduranti

⁷ In occasione dell'approvazione della legge regionale 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 1/2005.) il Consiglio regionale aveva approvato una risoluzione con la quale, fra le altre cose, si sollecita la Giunta regionale a fornire informazioni al Consiglio circa "lo stato di attuazione del sistema dei SUAP in Toscana e sulle eventuali problematiche emerse nella prassi applicativa della normativa regionale vigente", con riferimento alla clausola valutativa presente nella l.r. 40/2009 in materia di amministrazione digitale fino ad allora inevasa.

difficoltà segnalate nei paragrafi precedenti riguardo alla garanzia dell'adempimento di quanto disposto dalle clausole valutative.

La nota è stata illustrata e discussa, malgrado l'argomento rientrasse tra gli affari istituzionali di competenza della Prima Commissione consiliare, nella Commissione Sviluppo economico, in ragione del fatto che, tra i diversi argomenti trattati, quello di maggiore rilevanza era costituito dalla costituzione della rete regionale di SUAP⁸, per la quale venivano evidenziati significativi ritardi. Nel corso del dibattito, molto approfondito ed attento ai singoli aspetti, è stata anche avanzata l'ipotesi di una iniziativa di modifica normativa per superare le difficoltà evidenziate.

Per quanto riguarda la nota relativa all'attuazione della legge regionale 20/2009 vi è invece da rilevare come le positive premesse segnalate nel rapporto relativo all'anno 2012 non abbiano purtroppo avuto l'esito auspicato. Infatti, malgrado la Terza e la Quinta Commissione (rispettivamente Sviluppo economico e Istruzione, formazione, beni ed attività culturali) avessero dato mandato alla struttura di supporto del Consiglio regionale di lavorare, congiuntamente agli uffici della Giunta, per l'integrazione e l'approfondimento dei contenuti informativi della relazione presentata da questi ultimi, non è stato poi possibile organizzare un incontro per l'illustrazione del lavoro svolto.

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

Nel corso del 2013 non sono state svolte ricerche valutative sull'attuazione di leggi regionali. A fine novembre è stata però commissionata all'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 liberalizzazione degli orari degli esercizi pubblici stabilita con il decreto-legge 201/2011, recepita dalla normativa regionale sul commercio, sui diversi soggetti coinvolti e, in particolare, le conseguenze di tale scelta così come sono state percepite dalle imprese che l'hanno adottata (prevalentemente grande distribuzione-centri commerciali), sulle altre imprese che ne hanno subito gli effetti in termini di concorrenza, sui consumatori e sui lavoratori interessati. La conclusione della ricerca è prevista per la primavera del 2014.

Al riguardo vi 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, venga sempre più spesso⁹ utilizzato quale contributo informativo nell'ambito di uno strumento, quello dell'indagine

⁸ Sportello Unico per le Attività Produttive.

⁹ Anche nel corso del 2011 e del 2012, infatti, le ricerche valutative erano state realizzate nell'ambito di indagini conoscitive condotte dalle commissioni consiliari. Si trattava, rispettivamente, di quella sulla legge regionale in materia di formazione professionale (l.r. 32/2002) e di quella in materia di promozione della partecipazione (l.r. 69/2007).

conoscitiva, tradizionalmente utilizzato dalle assemblee legislative per l'espletamento della propria funzione di controllo.