

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

Delle 64² leggi regionali approvate nel corso dell'anno quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 51, tutte corredate dalla scheda preliminare.

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

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 |
|--|------------------|-------------------------|----------------------|--------------------------|
| 51 | 50 ³ | 28 | 26 | 2 |
| | 98,0% | 56,0% | 92,9% | 7,1% |

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 63 leggi ordinarie e 1 legge di modifica statutaria.

³ La legge per la quale non è stata redatta la scheda è la l.r. 56/2017 (Disposizioni transitorie per il piano del Parco delle Alpi Apuane). La pdl 220, dalla quale essa trae origine, è stata infatti licenziata dalla Quarta Commissione il giorno stesso in cui è stata presentata.

La percentuale di schede con osservazioni e la percentuale di casi in cui queste sono state accolte è sostanzialmente in linea con quanto rilevato per i precedenti anni della legislatura; si segnala tuttavia che il numero di casi di mancato accoglimento delle osservazioni ha ormai assunto un carattere assolutamente residuale.

Ciò è stato favorito anche dalla prassi, consolidatasi a partire dall'inizio della legislatura, di curare, su formale decisione della commissione, la revisione testuale delle proposte di legge nell'ambito di gruppi di lavoro tecnici (ma anche tecnico-politici) che coinvolgono le strutture di Giunta e Consiglio. Il confronto più informale, infatti, rende più agevole l'individuazione di soluzioni condivise per superare le criticità rilevate e, spesso, consente di evidenziarne e superarne di ulteriori rispetto a quelle emerse in fase di redazione della scheda.

Le osservazioni contenute nelle schede riguardano prevalentemente la presenza di definizioni non chiare ed univoche, con potenziali rischi di successive difficoltà interpretative, e carenze dal punto di vista procedurale (in diversi casi per l'assenza di scadenze per l'assunzione dei provvedimenti attuativi) con conseguente incertezza riguardo alla effettiva operatività della norma.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel corso dell'anno sono state approvate quattro leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative. Si tratta in particolare della legge regionale 11/2017 (Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto. Modifiche alla l.r. 40/2005 ed alla l.r. 41/2005), della legge regionale 17/2017 (Nuova disciplina dei distretti rurali), della legge regionale 18/2017 (Agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana) e della legge regionale 73/2017 (Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo).

Per quanto riguarda la legge regionale 11/2017 l'introduzione della clausola valutativa è avvenuta direttamente durante la discussione in aula, a seguito della presentazione di uno specifico emendamento.

Negli altri tre casi, invece, l'introduzione della clausola valutativa è avvenuta a seguito di una proposta in tal senso contenuta nella scheda preliminare redatta dall'ufficio. Un ulteriore elemento che accomuna questi tre casi è il fatto che tali leggi abrogano e sostituiscono precedenti leggi che già contenevano una clausola valutativa: le clausole inserite riproducono quelle presenti nella norma abrogata, con alcune piccole modifiche nel caso della legge regionale 73/2017.

Un ulteriore caso meritevole di segnalazione è quello della legge regionale 71/2017, anch'essa abrogativa di una precedente legge contenente una clausola valutativa. In essa è stato inserito, a seguito delle osservazioni contenute nella scheda preliminare, un articolo che, pur non potendo essere definito clausola valutativa in senso stretto in quanto pone in capo alla Giunta regionale la funzione di valutazione, definisce comunque alcune specifiche esigenze conoscitive del Consiglio da soddisfare con il monitoraggio.

Appare opportuno rilevare come nei citati casi delle leggi regionali 17/2017, 71/2017 e 73/2017 le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale non riproponevano l'inserimento della clausola valutativa già contenuta nella legge di cui ciascuna prevedeva l'abrogazione. A questi casi occorre aggiungere la legge regionale 15/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015) e la legge regionale 80/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016) le cui proposte prevedevano inizialmente l'abrogazione della clausola valutativa contenuta nella legge regionale 20/2009 (Disposizioni in materia di ricerca e innovazione). Infine, anche la proposta di legge che ha portato all'approvazione della legge regionale 70/2017 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017) intendeva ricondurre quanto previsto dalla clausola presente nella legge regionale 66/2008 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza) ad una sezione della relazione sanitaria regionale prevista dalla legge regionale 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

In tutti i casi citati il legislatore, accogliendo la proposta tecnica dell'ufficio, ha ritenuto di confermare le clausole valutative già presenti nelle leggi.

Nonostante sia assolutamente azzardato parlare di una deliberata volontà dell'esecutivo di ridurre il ruolo dell'organo legislativo, i casi citati sono tuttavia la dimostrazione di come permanga una difficoltà da parte degli uffici della Giunta regionale a cogliere appieno la specificità delle esigenze conoscitive del Consiglio e di quanto siano diverse le funzioni in tema di valutazione attribuite a quest'ultimo, rispetto a quelle della Giunta, sia in termini di finalità che di metodologie di analisi: le prime, infatti, attengono all'espletamento delle funzioni di indirizzo e controllo ad esso attribuite dallo Statuto, mentre le seconde riguardano in primo luogo l'efficienza della gestione.

Giova infine sottolineare che ormai da tempo è invalsa la tendenza a limitare i casi di proposta di inserimento di una clausola valutativa solo a seguito di un'attenta selezione delle proposte di legge, valutando il carattere innovativo e

la complessità dell'intervento, la rilevanza delle risorse organizzative e finanziarie impegnate e la rilevanza politica del tema affrontato: non a caso, nel corso del 2017, solo una clausola valutativa è stata effettivamente aggiunta al *corpus* legislativo regionale e ciò è avvenuto per diretta iniziativa dell'organo legislativo.

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, due note informative⁴. Nella tavola 2 sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

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

| NUMERO | TITOLO | LEGGE VALUTATA |
|---------|---|---|
| 38/2017 | Il sostegno alle associazioni e alle manifestazioni di rievocazione storica: primi risultati della l.r. 5/2012 | l.r. 5/2012 – Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) |
| 39/2017 | L'attuazione della l.r. 30/2003 "Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana" | l.r. 30/2003 – Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana |

La prima delle due note citate è stata illustrata e discussa nella prima seduta del 2018 della commissione consiliare competente, mentre l'illustrazione della seconda, presentata a dicembre 2017, deve ancora essere calendarizzata.

Nel corso del 2017 è stata illustrata e discussa in Seconda Commissione anche la nota informativa n. 37 (Il punto sulle attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dall'approvazione della l.r. 80/2012), trasmessa a fine 2016, relativa all'attuazione della legge regionale 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).

Più in generale, si ricorda come 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

⁴ Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 39, riferite a 26 diverse leggi regionali.

richiederebbe ulteriori ed approfonditi elementi conoscitivi, difficilmente reperibili in un'analisi a posteriori. Non vi sono stati infatti sviluppi nella direzione di un auspicato rapporto sistematico di collaborazione fra Consiglio e Giunta in tema di valutazione delle politiche, presupposto necessario per l'avvio di un processo di valutazione prospettica, strumento metodologico essenziale per poter stimare gli effetti degli interventi normativi.

Permangono alcuni segnali positivi riguardo ad una maggiore attenzione da parte della Giunta regionale al rispetto degli adempimenti imposti dalle clausole valutative, anche se troppo numerosi permangono i casi di clausole valutative che non hanno mai avuto risposta.

C'è infine da segnalare che, proprio a seguito della mancata trasmissione da parte della Giunta regionale della relazione prevista dalla clausola valutativa contenuta nella legge regionale 86/2009 (Strumenti di prevenzione dell'usura ed educazione all'uso consapevole del denaro), la Seconda Commissione consiliare ha richiesto all'Istituto regionale programmazione economica della Toscana (IRPET) la realizzazione di una ricerca sulle politiche di contrasto al fenomeno dell'usura, al fine di avere un quadro coerente dei diversi interventi normativi regionali e delle possibili interazioni di questi con le iniziative statali, in particolare con il sistema degli OCC (Organismi di composizione delle crisi) introdotti con la legge 3/2012 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

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

In continuità con l'anno precedente, nel 2017 la struttura ha avuto l'assegnazione di un obiettivo strategico che prevedeva la redazione di un disegno di ricerca inerente la valutazione dei consorzi di bonifica, ad un quinquennio dalla loro riforma (l.r. 79/2012). Il documento è stato realizzato nei tempi previsti, nel mese di ottobre 2017.

La legge regionale 79/2012 ha introdotto la riorganizzazione complessiva della materia sotto molteplici aspetti, compreso l'assetto istituzionale nel quale la Regione ha assunto le funzioni di indirizzo e di controllo sull'attività dei consorzi, ed ha disposto l'abrogazione della precedente legge regionale in materia. Pertanto, sono state individuate le domande che mirano a valutare se nella fase di passaggio tra il vecchio ed il nuovo assetto è stato avviato il processo di uniformazione delle azioni consortili e se i consorzi si sono adeguati alle disposizioni regionali finalizzate alla riduzione dei costi di gestione:

1. Come è stata la partecipazione al voto da parte degli aventi diritto e in quale modo il Consorzio ne ha incentivato la partecipazione?
2. Come è stato calcolato il contributo di bonifica a carico dei proprietari di immobili?

3. Ad oggi i bilanci consortili sono redatti in modo uniforme e nel rispetto dei criteri dettati dalla Regione?
4. Come sono composte le strutture operative dei Consorzi e come gli enti hanno realizzato l'esercizio associato delle funzioni?

Il progetto di ricerca sarà prossimamente illustrato alla Quarta Commissione consiliare, competente per la materia, e la ricerca sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito delle attività istituzionali dell'ente relative all'anno 2018.

Nel corso del 2017 sono inoltre stati presentati i risultati delle due ricerche realizzate dall'IRPET sulla base dei disegni di ricerca realizzati nel corso del 2016 e di cui si è dato conto nel rapporto relativo a tale anno, inerenti rispettivamente l'attuazione ed i risultati della normativa regionale in materia di fusioni di comuni e di quella in materia di contrasto al disagio abitativo.

La ricerca sulla normativa in materia di fusioni dei comuni è stata illustrata il 3 luglio 2017 in un seminario pubblico organizzato dalla Prima Commissione consiliare. Dalla relazione sono emersi tre aspetti salienti:

- a. il fatto che le comunità locali della Toscana sono tra le più attive a livello nazionale su questo tema, anche se i numeri sono comunque modesti rispetto ai potenziali beneficiari;
- b. la forte sollecitazione da parte del mondo economico e produttivo verso la fusione dei comuni di piccole dimensioni;
- c. il timore dei cittadini dei comuni di più piccola dimensione ad essere marginalizzati appare come la motivazione principale di chi si oppone alla fusione.

La ricerca sulla normativa in materia di disagio abitativo è stata conclusa nel novembre 2017, con un certo ritardo rispetto a quanto inizialmente programmato, anche per sopraggiunte difficoltà, da parte del settore competente della Giunta regionale, coinvolto nella ricerca, a raccogliere i dati da alcuni comuni.

L'illustrazione dei risultati della ricerca si è svolta il 6 dicembre 2017 nell'ambito della Quarta Conferenza sulla Condizione Abitativa in Toscana, organizzata dalla Giunta regionale in collaborazione con ANCI Toscana e Osservatorio Sociale Regionale, per la presentazione del VI Rapporto sulla condizione abitativa.

Tale scelta è stata dettata dal fatto che, pur trattandosi di due approcci analitici diversi sia per metodologia che per specifiche tematiche affrontate, la platea interessata ai temi trattati dai due lavori era sostanzialmente coincidente. A posteriori, tuttavia, c'è da osservare che tale scelta, proprio per l'ampiezza dei temi trattati, non ha consentito di evidenziare la peculiarità dei risultati emersi dalla ricerca commissionata all'IRPET dal Consiglio regionale. L'illustrazione

dei risultati della ricerca valutativa nell'ambito di uno specifico seminario appositamente organizzato avrebbe probabilmente favorito l'emersione di spunti di riflessione e suggerimenti utili al dibattito politico e alle future decisioni, elementi che sono in buona parte estranei ad altre tipologie di ricerca.