

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

Nel corso dell'anno sono state prodotte 54 schede preliminari relative a proposte di legge che hanno concluso il loro iter in commissione in tale periodo. Le proposte di legge corredate dalla scheda preliminare costituiscono complessivamente il 96,4% di quelle licenziate in commissione che rientrano nei criteri di inclusione¹ adottati dal marzo 2011 (solo in due casi non è stata redatta la scheda).

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

Si rileva innanzitutto che, rispetto al 2011, è aumentata la percentuale di schede senza osservazioni, passando dal 13,8% al 27,8%. Pur senza poter trarre considerazioni conclusive al riguardo, questo appare un segnale incoraggiante 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. Le proposte di legge che nel corso del 2012 non sono rientrate in tali criteri di inclusione sono state complessivamente 14, di cui 9 perché esaminate direttamente in aula e 5 perché attinenti alla gestione del bilancio: di tali atti non si tiene conto nell'analisi svolta nel presente capitolo.

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

Proposte di legge licenziate dalle commissioni ²	Proposte di legge con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte in toto	Osservazioni accolte in parte	Osservazioni non accolte
56	54	39	25	9	5
	96,4%	72,2%	64,1%	23,1 %	12,8%

In circa l'87% 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 allo scorso anno nel quale le osservazioni non erano state accolte in circa un terzo dei casi.

Per quanto riguarda invece le modalità con le quali si tiene o meno conto delle osservazioni contenute nelle schede, si sta affermando come 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.

Le osservazioni riguardano in maniera abbastanza uniforme tutti i profili di analisi, anche se si registra, nell'ordine, una leggera prevalenza di quelle attinenti la chiarezza del testo e gli aspetti di carattere procedurale (soprattutto relativi alla mancata indicazione dei tempi per l'adozione dei provvedimenti attuativi previsti nella legge) mentre, almeno in termini quantitativi, minore rilievo assumono quelle relative agli aspetti di carattere organizzativo. Il livello di accoglimento delle osservazioni secondo i diversi profili non si discosta dal valore medio sopra evidenziato, anche se quelle relative agli aspetti procedurali mostrano qualche difficoltà in più ad essere accolte e sono ignorate in circa il 20% dei casi.

Un'ultima considerazione riguarda un interessante elemento di novità emerso nel corso dell'anno. In tre casi (proposta di legge n. 166, licenziata dalla Terza Commissione, le tre proposte di legge di iniziativa popolare n. 5, n. 6 e n. 7, respinte con esame congiunto³ dalla Quarta Commissione e la proposta di legge 173, licenziata dalla Seconda Commissione), alcune delle osservazioni

² Nel totale sono considerate n. 51 proposte di legge licenziate dalle commissioni e successivamente approvate dall'aula, n. 2 proposte di legge licenziate con parere sfavorevole e successivamente respinte dall'aula; n. 3 proposte di legge inerenti la trasformazione delle circoscrizioni comunali che hanno concluso positivamente la prima parte del loro iter in commissione, con l'avvio delle procedure per lo svolgimento dei referendum consultivi.

³ Le tre proposte di legge, presentate una con raccolta di firme da parte di cittadini e le altre due da enti locali, hanno identico oggetto (La residenzialità sociale senza emarginazione) ed identico testo.

presenti nella scheda hanno trovato spazio all'interno di atti di accompagnamento alla proposte di legge licenziati dalla commissione.

Nel primo caso, in relazione alle modifiche apportate alla l.r. 28/2005 (Codice del commercio) riguardo agli SUAP, la commissione ha approvato una mozione che, fra l'altro, chiedeva alla Giunta regionale elementi informativi riguardo allo stato di attuazione del sistema degli SUAP, come previsto da una clausola valutativa presente nella l.r. 40/2009 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009) rimasta inevasa.

Nel secondo caso, la commissione, nell'esprimere parere negativo sulle tre proposte di legge, ha approvato una proposta di risoluzione che impegna la Giunta regionale ad accogliere alcune delle proposte contenute nelle proposte di legge nell'ambito del nuovo piano socio-sanitario regionale, come suggerito nella scheda.

Nel terzo caso, infine, la commissione ha approvato una proposta di risoluzione con la quale impegna la Giunta regionale a fornire elementi conoscitivi circa la realizzazione del piano operativo relativo alle attività propedeutiche all'effettiva attuazione della legge⁴.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Dal 2008, quando fu adottato il nuovo modello di scheda, la proposta tecnica di inserimento di una clausola valutativa trova spazio all'interno della scheda preliminare.

Nel periodo considerato sono state approvate otto proposte di legge contenenti clausole valutative. Si tratta in particolare della 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), della l.r. 18/2012 (Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di talune tipologie di farmaci nell'ambito del servizio sanitario regionale), della l.r. 38/2012 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive)⁵, della l.r. 41/2012 (Disposizioni per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano), della l.r. 45/2012 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana),

⁴ La legge, peraltro, ha un'efficacia differita, subordinata all'emanazione del relativo regolamento di attuazione, prevista entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa.

⁵ Si tratta, più precisamente, di una modifica alla clausola valutativa già presente nella l.r. 35/2000.

della l.r. 68/2012 (Disciplina per la gestione e il controllo del potenziale viticolo), della l.r. 75/2012 (Misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Istituzione delle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo) e della 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).

In cinque casi (l.r. 5/2012, l.r. 18/2012, l.r. 38/2012, l.r. 68/2012 e l.r. 75/2012) le proposte di legge contenevano già una clausola valutativa che tuttavia è stata rielaborata sia per meglio precisarne i contenuti informativi⁶ sia in relazione alle modifiche apportate al testo originario della proposta di legge.

In altri due casi la clausola valutativa è stata inserita su iniziativa dei commissari nel corso dell'istruttoria delle proposte di legge, direttamente in seduta di commissione nel caso della l.r. 45/2012 e nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico-istituzionale nel caso della l.r. 41/2012. Questa situazione costituisce un elemento di assoluta novità rispetto a quanto avvenuto in passato che, insieme al fatto già segnalato che le altre proposte di legge contenevano già, almeno in embrione, una clausola valutativa, sembra segnalare un'accresciuta attenzione a tale strumento da parte dei consiglieri.

Per quanto riguarda le modifiche apportate con la l.r. 38/2012 alla l.r. 35/2000 si segnala anche la previsione che le commissioni consiliari competenti possano indicare, sulla base dei contenuti della relazione ricevuta ai sensi delle disposizioni della clausola valutativa, ulteriori esigenze informative⁷.

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 informative⁸. Nella tavola 2 sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

⁶ Nel caso della l.r. 5/2012, in particolare, si faceva riferimento solo ad una relazione di cui non si individuavano, neppure in termini generali, il concreto contenuto. Anche negli altri casi, ad esclusione della l.r. 68/2012 per la quale si è proceduto ad una mera integrazione, la rielaborazione ha riguardato aspetti sostanziali.

⁷ Il comma 13 dell'art. 5 decies (Osservatorio regionale delle imprese) della l.r. 35/2000 così recita:

Le commissioni consiliari competenti per materia sulla base della relazione annuale di cui all'articolo 7 bis, delle risultanze degli studi dell'osservatorio regionale sulle imprese e delle valutazioni di impatto della regolamentazione, possono indicare alla Giunta regionale ulteriori esigenze informative in tema di semplificazione burocratica e amministrativa a favore delle imprese. Tale documento è trasmesso al comitato tecnico di indirizzo dell'osservatorio regionale sulle imprese al fine della definizione delle attività per l'anno successivo.

⁸ Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 25, riferite a 21 diverse leggi regionali.

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

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
22/2012	Il processo di costituzione delle Società della Salute	l.r. 40/2005 - Disciplina del servizio sanitario regionale
23/2012	Il processo di estinzione delle comunità montane per trasformazione in unioni di comuni: primi elementi sull'attuazione della l.r. 68/2011.	l.r. 68/2011 - Norme sul sistema delle autonomie locali
24/2012	Le politiche regionali di contrasto alla violenza di genere: l'attuazione della l.r. 59/2007	l.r. 59/2007 - Norme contro la violenza di genere
25/2012	Le strade della ceramica, della terracotta e del gesso in Toscana: l'attuazione della l.r. 10/2008	l.r. 10/2008 - Disciplina delle strade della ceramica, della terracotta e del gesso in Toscana. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2000, n. 45 (Norme in materia di promozione delle attività dello spettacolo in Toscana)

Il contenuto delle note è rimasto invariato rispetto agli anni precedenti. Tali documenti, infatti, contengono elementi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati; non viene invece affrontata l'analisi degli effetti degli interventi in quanto tale tipo di analisi necessiterebbe di ulteriori elementi conoscitivi e di metodologie analitiche più sofisticate.

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.

Pur se con qualche segnale di miglioramento, permangono alcune difficoltà per quanto concerne la trasmissione da parte della Giunta regionale delle relazioni in risposta, sulle cui motivazioni si rinvia a quanto enunciato nel rapporto dello scorso anno. Al riguardo, tuttavia, pur in assenza di interventi sistematici da parte del Consiglio regionale per superare questa criticità, c'è da segnalare una significativa iniziativa della Terza Commissione (Sviluppo economico) che, 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.) ha 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 alla quale finora non è stato dato seguito dalla Giunta.

Un altro caso meritevole di segnalazione, che conferma una diversa e maggiore attenzione da parte delle commissioni consiliari sul tema della valutazione, è costituito dall'iniziativa avviata dalla Terza e Quinta Commissione (rispettivamente Sviluppo economico e Istruzione, formazione, beni ed attività culturali) in seduta congiunta in merito alla relazione sullo stato di attuazione della legge regionale 27 aprile 2009, n. 20 (Disposizioni in materia di ricerca e innovazione). Tale documento è stato illustrato, a cura degli uffici della Giunta, nel corso della seduta e, a conclusione della discussione, è stato dato mandato agli stessi uffici ed alla struttura di supporto del Consiglio regionale, di lavorare congiuntamente per l'integrazione e l'approfondimento dei suoi contenuti informativi.

Infine, due ulteriori note informative, la n. 21/2011, trasmessa a fine 2011, e la n. 22/2012, sono state oggetto di illustrazione e discussione nelle commissioni consiliari competenti per materia.

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

Nel periodo considerato è stata svolta dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), su richiesta del Consiglio regionale, una ricerca sull'attuazione della l.r. 69/2007 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". Tale lavoro aggiorna ed integra quello già svolto nel corso del 2010, con una particolare attenzione alla valutazione degli esiti amministrativi delle conclusioni alle quali si era giunti nel corso dei processi partecipativi svolti.

La ricerca, promossa dalla Prima Commissione consiliare (Affari istituzionali, programmazione e bilancio), ha costituito un supporto informativo per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva svolta al riguardo dalla stessa Prima Commissione e per le attività di valutazione previste dal comma 2 dell'art. 26 della legge in questione⁹.

Gli esiti della ricerca valutativa sono stati illustrati nel corso delle iniziative di confronto che la commissione ha organizzato e hanno trovato spazio all'interno della relazione trasmessa dalla stessa commissione al Consiglio a conclusione dell'indagine conoscitiva.

⁹ Si ricorda che la l.r. 69/2007, caso finora unico nella legislazione della Regione Toscana, prevede (art. 26 – Durata della legge, comma 1) una clausola di abrogazione automatica (31/12/2012) in caso di mancata espressa riapprovazione, stabilendo (comma 2 dello stesso art. 26) che la Giunta regionale, insieme al Consiglio, promuova processi partecipativi per valutare "l'efficacia, la diffusione ed il rendimento dei processi partecipativi" e "l'opportunità di conferma o modifica" della legge.