

## **L'analisi di fattibilità delle leggi nel Consiglio regionale toscano**

### **La sua evoluzione negli ultimi anni ed alcune considerazioni sul profilo finanziario.**

Nell'ambito del corso di perfezionamento, le lezioni del terzo modulo "La quantificazione e la copertura degli oneri finanziari come problema di tecnica legislativa e vincolo procedurale di fattibilità" hanno evidenziato le varie problematiche legate all'obbligatorietà da parte del legislatore al rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, segnatamente ai commi 3 e 4. "Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte."

Il Consiglio regionale, così come le altre pubbliche amministrazioni, ha il compito di adottare leggi, regolamenti e qualsiasi altra norma con lo scopo di raggiungere le finalità e gli obiettivi prefissati con "efficienza ed efficacia", con il supporto delle strutture tecniche che coadiuvano l'organo politico nello svolgimento della responsabilità politica di questa funzione.

Il proposito di questa relazione risulta pertanto quello di descrivere l'esperienza del Settore analisi della normazione del Consiglio regionale della Toscana, con particolare riferimento ai problemi ed alle complessità procedurali connesse con l'analisi di fattibilità dell'aspetto finanziario.

L'analisi di fattibilità delle leggi risulta essere una valutazione, da effettuarsi antecedentemente all'approvazione della legge stessa, sull'idoneità delle norme a realizzare le finalità politiche per le quali l'organo esecutivo le propone al Consiglio per l'approvazione: "Un insieme di valutazioni, sviluppate sotto diversi profili disciplinari, tese a rilevare lacune, contraddizioni e complessità nelle proposte di legge, sia che queste si esaminino nella fase di progettazione normativa che nella fase della verifica preliminare all'approvazione." (1)

Nel Consiglio regionale, l'esperienza di queste tecniche di analisi inizia con i primi anni novanta, durante i quali viene costituita un'apposita Area di fattibilità degli atti. Sia per la razionalizzazione delle procedure che per il raggiungimento di una maggiore efficacia, soprattutto nell'ottica di fornire alle Commissioni consiliari un utile strumento conoscitivo e di valutazione, si ritiene utile predisporre una "scheda preliminare all'analisi di fattibilità degli atti" con l'intenzione di mettere a fuoco alcuni profili di fattibilità delle proposte di legge in esame.

Sono individuati cinque profili di analisi:

- a) organizzativo, quello cioè attinente alla funzionalità delle strutture organizzative esplicitamente previste o già in essere nella materia in esame;
- b) procedurale, per esaminare la razionalizzazione delle procedure previste dalla norma;
- c) sociale, per cercare di fornire una valutazione sulle possibili ricadute degli effetti della norma nell'ambito sociale;
- d) economico, finalizzando l'esame ai possibili effetti che l'applicazione della normativa potrebbe produrre in ambito economico;

- e) finanziario, tentando di analizzare e, se possibile valutare gli interventi previsti in riferimento, appunto alle politiche finanziarie con particolare attenzione ai bilanci degli enti coinvolti, ed alla loro regolarità contabile.

Per quanto riguarda questo ultimo aspetto, si ritiene che l'analisi di fattibilità del profilo finanziario di una proposta di legge non dovrebbe limitarsi semplicemente, o unicamente, ad una verifica meramente contabile delle indicazioni sull'"apposito capitolo di spesa" che garantisce la copertura degli oneri finanziari.

Dovrebbe altresì porsi un obiettivo ben più ambizioso.

Le risultanze dell'analisi dovrebbero produrre una relazione destinata ai componenti la Commissione consiliare, cui la scheda informativa è destinata, nella quale siano evidenziati dati, elementi, numeri, documentazione e soprattutto dovrebbe essere in grado di indicare quelle metodologie di analisi che consentano, finalmente, di valutare il più oggettivamente possibile la proposta di legge all'esame nella sua capacità di perseguire - con le risorse indicate - le finalità dichiarate dal proponente politico.

Obiettivo ambizioso, appunto, che necessiterebbe per la propria realizzazione non solo di risorse umane dotate di professionalità specifiche ma anche fornite di strumentazione adeguata e di possibilità di accesso a peculiari e determinate informazioni statistiche e contabili che per adesso pare almeno prematuro pretendere.

Per quanto appena detto e per il carattere quasi sperimentale di questo tipo di analisi ed inoltre per la unicità - in quel periodo - di tale esperienza nel panorama italiano, con l'impossibilità quindi di confronto con esperienze similari in altre Regioni, oltre che per una certa diffidenza del soggetto politico a cui il lavoro era indirizzato, l'impatto di questa novità tecnica non produsse, se non in casi sporadici, risultati apprezzabili.

L'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale del 2005 nel quale il legislatore sancisce all'articolo 45 comma 1, che "le commissioni consiliari esercitano controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari." e al comma successivo: "la legge regionale sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie" rispecchia certamente la maggior attenzione ed interesse del soggetto politico su questo "prodotto" dell'analisi normativa.

Nel 2008 viene inoltre approvata la legge regionale n. 55 "Disposizioni in materia di qualità della legislazione". Queste due novità normative incidono in maniera sostanziale sull'attività di valutazione in atto presso il Consiglio regionale.

Fino ad allora la produzione delle schede informative era stata essenzialmente una iniziativa della struttura tecnica. C'era stata, è vero, l'adesione del Consiglio regionale ad un progetto multi regionale sull'uso di strumenti per il controllo nell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche nei Consigli regionali - il "progetto CAPIRE" - nel quale vi era effettivamente una rappresentanza politica, ma il cui coinvolgimento ed interesse era, diciamo, marginale.

Da questo momento in avanti la valutazione delle leggi e delle politiche regionali diviene un adempimento statutario, supportato inoltre dall'approvazione della legge sopra citata,

una normativa quantomeno auspicata dalla struttura tecnica di supporto e di assistenza alle Commissioni che persegue la certezza del diritto e la trasparenza dell'azione politica sia attraverso la chiarezza nell'estensione della norma sia con "l'analisi preventiva e verifica successiva dell'impatto della normazione".

Viene infine fatto un ulteriore passo nel miglioramento formale dell'istruttoria. Nel corso del 2007 viene predisposta una nuova "scheda preliminare per la valutazione degli atti normativi", che diventerà operativa l'anno successivo, e che comprende sia una parte di analisi di fattibilità – ex ante – sia possibili indicazioni per una successiva analisi di valutazione – ex post- della norma in esame.

"La nuova scheda si caratterizza per una specifica attenzione all'esame della documentazione di corredo alla proposta di legge (in particolare la relazione tecnica sulla quantificazione della spesa e l'eventuale scheda AIR) e per l'enfatizzazione delle linee di continuità tra analisi ex ante ed analisi ex post. Essa conserva, peraltro, la parte relativa all'analisi procedurale ed organizzativa che costituiva l'aspetto centrale della precedente scheda preliminare di fattibilità." (2)

Rispetto al passato si è deciso di adottare un principio prestabilito per la scelta di redigere o meno la scheda preliminare: mentre in passato si tendeva a produrre la scheda per tutti gli atti, con il risultato di un numero elevato di schede di scarso se non addirittura nullo contenuto informativo, per la nuova scheda si sono voluti adottare criteri di selezione il più possibile oggettivi.

La scheda preliminare per l'analisi delle proposte di legge viene redatta in caso di atti di particolare rilievo ed impatto quali proposte relative alle leggi previste dall'agenda normativa, alle leggi di settore e di riordino, alle leggi istituzionali ed infine per quelle leggi sulle quali vi sia una specifica richiesta da parte della Commissione, così come indicato dal comma 4 dell'articolo 144 del nuovo "Regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale" approvato il 27 gennaio 2010.

Di contro la scheda non viene altresì redatta nei casi di proposte: di leggi provvedimento, di leggi di interpretazione e di leggi di bilancio.

La scheda preliminare contiene innanzi tutto una sintetica descrizione della proposta di legge che ne sottolinea gli obiettivi e indica gli strumenti operativi posti in essere dal proponente per la sua realizzazione.

Si analizzano quindi le potenziali criticità di realizzazione (analisi di fattibilità). Se del caso, si evidenziano possibili elementi utili per la valutazione, fornendo anche una ipotesi di clausola valutativa.

L'analisi finanziaria.

Anche se pare opportuno ricordare quanto già affermato riguardo alla auspicata dotazione sia di personale altamente professionalizzato che di tecnologie indispensabili per un "ambizioso obiettivo" operativo, da parte dell'ufficio viene posta quindi la massima attenzione all'analisi della relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione della spesa (la relazione tecnico-finanziaria prevista dall'articolo 7 della succitata legge sulla qualità della formazione - l.r. 55/2008) tenendo presente i principi dettati dalla normativa

finanziaria di riferimento. Inutile ricordare ancora quanto detto circa la difficoltà delle strutture tecniche consiliari nel reperire e interpretare i dati indispensabili. Questa della difficoltà di interpretazione e accesso ai dati finanziari, può essere rilevata come l'unica carenza riscontrata, mentre viene apprezzata la notevole qualificazione ed il costante aggiornamento professionale della struttura. Il confronto e la collaborazione con i competenti uffici del settore bilancio, sembrano comunque una buona strada da percorrere per svolgere nel migliore dei modi tale funzione.

La scheda prevede poi l'analisi dell'eventuale relazione accompagnatoria dell'AIR (Analisi di impatto della regolazione).

Infine l'ufficio tende ad offrire al destinatario/decisore una serie di elementi conoscitivi e di confronto con la legislazione previgente, quando presente, o con norme similari adottate eventualmente da altre regioni, a corredo della materia di riferimento della proposta di legge quali documenti, pubblicazioni, dati statistici.

La nuova scheda sembra aver suscitato fin dalla sua introduzione un generale apprezzamento e un maggior interesse da parte dei Consiglieri. La gran parte delle osservazioni contenute nelle schede sono state oggetto di discussione da parte dei commissari e, in molti casi, accolte nella sostanza. In alcuni casi anzi, l'analisi ha portato alla richiesta diretta di idee e suggerimenti per una scrittura del testo più chiara per perseguire le finalità della legge di iniziativa consiliare, segnale sicuramente positivo perché inverte una tendenza che rilevava una scarsa attenzione di questa categoria di proposte di legge.

Il 27 gennaio 2010 è stato approvato il Regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale che sostituisce il precedente in vigore dal 30 marzo 1973. Il Regolamento approvato è entrato in vigore "... alla data della prima seduta del Consiglio della IX legislatura ..." così come recita l'ultimo articolo del Regolamento, il n. 179.

Risulta adesso opportuno prendere in considerazione, ai fini della presente relazione, quegli articoli che regolamentano le procedure di esame della proposte di legge.

Il comma 3 dell'articolo 43 (Procedura delle commissioni in sede referente) recita: " Nel corso dell'esame in sede referente, *la commissione* acquisisce gli elementi di conoscenza necessari per verificare la necessità, la legittimità, la qualità e l'efficacia del provvedimento, sulla base dei documenti istruttori di cui all'articolo 140. Per le proposte di atti che comportano entrate o spese la commissione acquisisce altresì apposita *attestazione della struttura di assistenza* in ordine alla sussistenza della copertura finanziaria e al rispetto di quanto previsto dalle norme di contabilità."

Ora, confrontando questo comma con la disposizione corrispondente del vecchio regolamento (comma 1 dell'articolo 31) " Per tutte le proposte di legge o di regolamento e per ogni altro atto che comporti spesa, il Presidente del Consiglio regionale deve ... prevedere che la *commissione competente in materia finanziaria e di programmazione* emetta il *proprio preventivo parere* al fine esclusivo di stabilire l'esistenza della copertura finanziaria e il rispetto delle norme di contabilità."

Saltano immediatamente agli occhi due aspetti sostanziali e procedurali nuovi: il primo, che non è più una sola commissione che esprime per tutte le altre il parere sull'aspetto finanziario (copertura finanziaria e rispetto delle norme di contabilità) di ogni provvedimento che si intende adottare e che comporti spese. Il secondo, che è demandato alla struttura tecnica di assistenza di ciascuna commissione di fornire una *attestazione* circa la copertura finanziaria. Il soggetto politico esprimerà quindi il proprio parere, una volta acquisita questa attestazione, così come farà per l'insieme della proposta di legge in esame e che, in base alle proprie risultanze politiche, deciderà se inviare o meno all'Aula per l'approvazione.

Questa normativa è ovviamente reiterata anche per quanto riguarda la procedura prevista per la presentazione di emendamenti. Al comma 3 dell'articolo 131 del Regolamento citato si legge: "Gli emendamenti che comportano aumento di spesa o minore entrata ... sono comunicati dal presidente del Consiglio, subito dopo la loro presentazione, al presidente della commissione competente per materia affinché questa verifichi, mediante *attestazione della struttura di assistenza*, la presenza della copertura finanziaria e il rispetto di quanto previsto dalle norme di contabilità..." e più avanti ancora al comma 4: "Il presidente della commissione competente per materia ... prima che sia posta in discussione la proposta di legge attestando *l'avvenuta verifica* in ordine alla copertura finanziaria..."

Occorre specificare come fino all'abrogazione del vecchio regolamento in vigore dal 30 marzo 1973), la prima commissione consiliare permanente "Affari istituzionali" era tenuta, quando di competenza, ad emettere il parere preventivo sull'"esistenza della copertura finanziaria e il rispetto delle norme di contabilità" ed il parere preventivo "in materia istituzionale" (comma 1 e 2 dell'articolo 31 del vecchio regolamento).

Appare quindi chiarissimo come il legislatore nel redigere le norme che regolano le nuove procedure di lavoro dell'assemblea regionale, d'ora in poi abbia voluto separare nettamente l'aspetto politico dall'aspetto tecnico nell'esame delle proposte normative.

Abbiamo visto in precedenza come queste norme regolamentari siano entrate in vigore con la prima seduta del nuovo Consiglio regionale. Ciò significa che nel momento in cui si redige questa relazione non vi sia ancora alcuna esperienza operativa al riguardo.

Alcune valutazioni emergono comunque chiare.

La prima commissione mantiene l'obbligatorietà dell'espressione del parere per quanto riguarda l'aspetto di conformità statutaria della norma in esame. E questo per le proposte di legge riguardanti tutte le commissioni. Mentre il parere sulla copertura finanziaria ed il rispetto delle norme di contabilità verrà espresso solo nel caso di esame di una proposta di legge di sua esclusiva competenza. Come abbiamo visto negli articoli del nuovo regolamento interno sopra citati, ognuna delle altre sei commissioni, dovrà "solamente" acquisire l'attestazione della struttura di assistenza in materia finanziaria. Non più esprimere un parere. La struttura di assistenza dovrà pertanto, vogliamo sottolineare, sottoscrivere una certificazione, quindi un atto non valutativo, ma certificativo, di cui la commissione prenderà atto.

È pertanto comprensibile come all'interno delle strutture di assistenza alle commissioni siano sorte perlomeno delle perplessità.

Se fino ad ora la struttura tecnica della prima commissione aveva maturato un'esperienza di contatti, di relazioni, di lavoro insomma, anche con il supporto e l'utilizzo di tecnologie di cui era stata dotata e che permettevano l'accesso, se pur limitato, alle scritture del bilancio della Giunta regionale, ora potrebbero verosimilmente palesarsi delle difficoltà nelle altre strutture tecniche di assistenza del Consiglio prive non solo, è scontato, di esperienza operativa, ma soprattutto carenti, almeno in questa fase, di strumentazione tecnico/operativa adeguata.

Difficoltà nell'adempire e quindi nel dare attuazione alla previsione normativa del nuovo regolamento cui tutte le suddette strutture sono tenute.

In conclusione, possiamo affermare pertanto come anche in questo frangente emerga quella stessa difficoltà operativa che, nel trattare dell'analisi di fattibilità riferita all'approfondimento dell'aspetto finanziario, avevamo evidenziato nell'analisi ex ante, e di valutazione ex post, in seno al Consiglio regionale.

(1) Giuseppe Giachi : "Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi" Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1997.

(2) Luciano Moretti: Consiglio regionale della Toscana - Rapporto sulla legislazione 2009