

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

Luisa Roggi

PREMESSA

Come già negli anni passati, anche quest'anno la presente relazione è riferita all'attività di assistenza svolta dall'ufficio Analisi di fattibilità e valutazione delle politiche alle commissioni permanenti, non comprendendo la Commissione di controllo che, per sua peculiare funzione, non necessita di assistenza da parte dell'ufficio.

Di seguito sono riportati solo alcuni elementi che a giudizio dei funzionari (due unità) che assistono le sei commissioni meritano di essere evidenziati per gli aspetti tecnici di pertinenza che hanno caratterizzato l'attività dell'ufficio¹. Tali elementi non esauriscono, ovviamente, l'apporto tecnico-professionale svolto dall'ufficio a beneficio delle commissioni. Altri elementi vengono qui tralasciati sia per esigenza di sintesi della relazione, sia per la complessità descrittiva del supporto tecnico dato, dovuta anche alle modalità operative che spesso si svolgono in contesti di sovrapposizione di sedute e di attività che richiedono la presenza simultanea dello stesso funzionario referente.

La relazione è divisa in due parti - l'analisi ex ante e l'analisi ex post - riferite alle due fasi rispetto alle quali può essere ricondotta, nell'iter normativo, l'attuazione degli interventi e delle politiche regionali, facendo riferimento al periodo precedente e al periodo successivo all'approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi stessi.

1. L'ANALISI EX ANTE

1.1 LE SCHEDE DI FATTIBILITÀ

Ricordiamo che l'analisi ex ante consiste nell'analisi di fattibilità delle proposte di legge, ai sensi dell'articolo 45 dello Statuto, degli articoli 4 e 7 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia della qualità della normazione) e degli articoli 150 e 153 del regolamento interno 24 febbraio 2015, n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale). Gli esiti dell'analisi sono esposti nella "scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge"² che fa parte della documentazione a corredo delle proposte di

¹ Come nell'anno precedente, la ripartizione delle Commissioni alle quali viene prestata assistenza è la seguente:

- Luisa Roggi: Terza Commissione, Quarta Commissione, Commissione Politiche europee e relazioni internazionali;
- Francesca Cecconi: Prima Commissione, Seconda Commissione, Quinta Commissione.

² La scheda viene comunque chiamata, appunto, scheda di fattibilità.

legge assegnate all'esame delle commissioni permanenti, per la fase istruttoria, e contribuisce all'espressione del parere da parte della commissione stessa. La scheda viene redatta per tutte le proposte di legge assegnate per il parere referente, con esclusione di limitati casi non rispondenti a "criteri di inclusione" predefiniti³ e viene trasmessa alla commissione che deve esprimere tale parere. In alcuni specifici casi, a richiesta del presidente, viene predisposta la scheda anche al fine di ottenere ulteriori elementi funzionali al parere secondario della commissione.

Infine, nei casi di proposte aventi carattere trasversale⁴ l'ufficio provvede sistematicamente anche alla formulazione di una scheda in forma ridotta, da inviare alle commissioni che sono chiamate ad esprimere il parere secondario; in tal caso vengono esposti, sul testo in esame, solo gli eventuali rilievi riguardanti le materie di rispettiva competenza.

Passiamo ora ad un breve esame delle leggi regionali del 2022, nonché alle rispettive schede di fattibilità predisposte dall'ufficio.

Il numero totale delle leggi è pari a 43. Considerando le leggi portate direttamente in aula senza istruttoria nella commissione competente per la materia di riferimento (2 leggi), e quelle relative a proposte non rispondenti ai criteri prestabiliti per la redazione della scheda (6 leggi), otteniamo le 35 leggi di pertinenza per la scheda di fattibilità nella fase istruttoria in commissione, di cui una è la legge statutaria regionale 17 giugno 2022, n. 20 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretariato alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale).

Alcuni dati di dettaglio riguardanti le 34 leggi ordinarie del 2022 sulle cui relative proposte doveva essere redatta la scheda, sono riportati in forma aggregata nella tabella 1.

Tabella n. 1 – Leggi approvate nel 2022 e relative schede per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione		Leggi con scheda		Schede su leggi approvate
Totale	34	34	Con osservazioni	62
			11	

³ I criteri, adottati dal mese di marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per le proposte di legge assegnate per il parere referente - anche nel caso in cui non siano da segnalare possibili criticità di attuazione sul piano organizzativo, sul piano procedurale, o su quello finanziario. Sono escluse dalla redazione della scheda le leggi di bilancio (previsione, variazioni ed assestamento) e la legge di approvazione del rendiconto.

⁴ Legge di manutenzione, legge di stabilità, legge collegata alla legge di stabilità, interventi normativi collegati alle variazioni di bilancio.

Tutte le 34 leggi sono state corredate dalla relativa scheda trasmessa alla commissione cui competeva l'espressione del parere referente nel corso della fase istruttoria. Per le stesse leggi è stato comunque predisposto un totale di 62 schede, ottenuto considerando quanto segue:

- a) sulle proposte che hanno generato due leggi (legge regionale 26 aprile 2022, n. 12 “Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all’attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC)” e legge regionale 15 novembre 2022, n. 39 “Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base”), è stata redatta, a distanza di tempo, una seconda scheda, a seguito della presentazione di un testo sostitutivo da parte del proponente (quindi 2 schede da aggiungere alle 34 per il parere referente sulle leggi approvate);
- b) sulla legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili) sono confluite tre distinte proposte di legge (pdl 133, pdl 137 e pdl 139) per ognuna delle quali, come dovuto, è stata predisposta la scheda (quindi altre 2 schede da sommare);
- c) infine, come già detto a proposito delle leggi a carattere trasversale, non sono mancate le schede finalizzate al rilascio del parere secondario sulle proposte che si sono concretizzate nelle leggi regionali 9/2022, 16/2022, 29/2022, 40/2022, 44/2022 e 45/2022: si tratta di altre 24 schede che, sommate alle precedenti, danno luogo alle 62 schede totali.

Naturalmente tutto questo riguarda l’attività di redazione delle schede connessa alle leggi approvate nell’anno. Se invece ci soffermiamo sulle schede complessivamente redatte dall’ufficio nel corso del 2022, comprendendo quelle relative a proposte che non hanno percorso l’iter fino all’approvazione e se consideriamo entrambe le tipologie di parere, la quantità è ben più alta: si contano, in tal caso, 89 schede.

Anche nel 2022 l’ufficio ha quindi dato, nel rispetto delle proprie competenze, il contributo per una migliore stesura del testo delle proposte prima dell’esame definitivo nella commissione di riferimento e della successiva approvazione in aula. L’evidenziazione delle criticità già segnalate nella scheda di fattibilità e, quando richiesto, anche riferite nel corso delle sedute delle commissioni, ha permesso di dare suggerimenti per la modifica del testo in esame, ed è stato possibile proporre soluzioni sulle eventuali nuove istanze sopraggiunte durante i lavori di istruttoria.

Anche nel corso del 2022 spesso i lavori istruttori sulle proposte di legge si sono avvalsi dell’avanzamento realizzato nell’ambito di gruppi di lavoro costituiti ad hoc, nei quali sono stati esaminati anche i rilievi segnalati nella scheda e si è pervenuti a una proposta di integrazione o di riformulazione del testo assegnato, in accordo alle diverse e specifiche competenze dei funzionari

degli uffici tecnici del Consiglio e della Giunta regionale coinvolti (e degli eventuali componenti e rappresentanti politici della commissione).

Citiamo ora, a mero titolo esemplificativo, alcuni casi relativi ai lavori istruttori del 2022 caratterizzati da alcuni elementi interessanti dell'attività dell'ufficio. Li citiamo in ordine crescente del numero della legge.

La legge regionale 1 marzo 2022, n. 4 (Custodi della montagna toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani) ha avuto origine dalla proposta di legge 58, di iniziativa consiliare, nell'ultima parte dell'anno 2021, ed ha avuto il suo iter nella Seconda Commissione. Nell'atto è stata recepita la proposta dell'ufficio di inserirvi una clausola valutativa.

Anche la legge regionale 29 aprile 2022, n. 13 (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021) ha iniziato l'iter negli ultimi mesi del 2021, con la proposta di legge 74. Anch'essa di iniziativa consiliare, ha concluso il percorso nell'ambito della Quarta Commissione nel primo trimestre del 2022. La legge rientra nell'ambito del vasto tema della sostenibilità ambientale; per alcuni aspetti innovativi sulla mobilità ciclistica urbana ed extraurbana, introdotti dalla proposta di legge 74, l'ufficio ha evidenziato nella relativa scheda che sarebbe stato auspicabile per il Consiglio ricevere la sistematica informazione sullo stato di attuazione della legge, al fine di introdurre i correttivi necessari per superare le eventuali criticità che potrebbero presentarsi e, allo stesso tempo, per dare indirizzi alla Giunta regionale. Prendendo spunto dal debito informativo che la Giunta regionale ha già verso l'amministrazione centrale e al fine di non caricare gli uffici regionali di ulteriori oneri amministrativi, l'ufficio non ha proposto di prevedere una clausola valutativa nel testo in approvazione, bensì di trasmettere anche al Consiglio regionale la relazione annuale richiesta dal Ministero competente in materia di infrastrutture e di trasporti, ai sensi dell'articolo 11 della legge 11 gennaio 2018, n. 2 (Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica). In tale forma la disposizione è stata così approvata.

La legge regionale 15 novembre 2022, n. 39 (Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base), con la sua proposta originaria ed il testo sostitutivo della proposta di legge 102 presentato dal proponente, costituisce un esempio di analitico lavoro istruttorio realizzato nell'arco di circa sei mesi. Il lavoro si è avvalso degli approfondimenti svolti anche nell'ambito di diverse riunioni del gruppo di cui hanno fatto parte sia i referenti tecnici della Terza Commissione consiliare, sia i funzionari dei competenti uffici della Giunta regionale, chiamati entrambi a trovare soluzioni normative ai numerosi stimoli provenienti dalla parte politica proponente dell'atto, presente essa stessa agli incontri, oltre che a proporre aggiustamenti al testo, conseguenti ai rilievi tecnici avanzati.

La proposta di legge 102, come assegnata alla commissione, richiedeva infatti alcuni aggiustamenti, anche suggeriti nella nostra scheda che poneva all'attenzione diverse osservazioni puntuali. A seguito di interlocuzione con gli specifici referenti politici e tecnici, gli spunti proposti hanno contribuito a predisporre un testo normativo che, anche grazie a riformulazioni e aggiustamenti successivi, è risultato migliorato sul piano della qualità e della possibile attuazione.

Nel corso dei lavori istruttori curati dal gruppo, inoltre, il proponente ha richiesto all'ufficio di scrivere una clausola valutativa da inserire nella legge, con la quale fosse possibile per il Consiglio regionale ottenere dalla Giunta specifici elementi informativi utili per valutare l'attuazione e i risultati conseguiti a seguito delle disposizioni da introdurre con la legge. La norma, ovviamente, è stata prontamente predisposta e poi inserita nel testo di quella che sarà approvata come legge regionale 39/2022.

L'ultimo caso che poniamo all'attenzione come ulteriore esempio di intervento puntuale dell'ufficio nella fase istruttoria sulle proposte di legge è quello che riguarda la legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili). Anche questo provvedimento ha visto la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico-politico per riunire le proposte di legge 133, 137 e 139 di competenza della Seconda Commissione, aventi contenuto analogo, ma presentate da gruppi politici diversi.

Basandosi sul suggerimento, fatto nella relativa scheda, di riformulare la clausola valutativa già presente in una delle proposte, e proponendo di inserire una analoga norma anche nelle altre due proposte, l'ufficio ha formulato una clausola valutativa che i proponenti dei tre atti hanno convenuto di inserire. Per il testo finale del provvedimento, sul quale sono confluiti i contributi delle tre proposte, è stato quindi rielaborato il contenuto della clausola valutativa in una sola norma che fosse aderente al testo.

1.2 LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Le "clausole valutative" sono strumenti per la valutazione ex post, anche periodica, sul raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti dagli atti normativi e dalle politiche regionali introdotte; con queste il Consiglio regionale può dunque esercitare la funzione di controllo e di valutazione. Il loro inserimento nelle leggi regionali è disciplinato da varie fonti. In particolare, lo Statuto, all'articolo 45, prevede *"l'inserimento di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie ai fini di valutare gli effetti prodotti dalle leggi"* e la legge regionale 55/2008 all'articolo 5 stabilisce la possibilità di inserire nei testi di legge clausole valutative *"in attuazione delle quali la Giunta regionale è tenuta a comunicare al Consiglio, entro il termine*

stabilito, una relazione contenente le specifiche informazioni necessarie a valutare le conseguenze scaturite per i destinatari”.

Le clausole valutative consentono pertanto di prefigurare (quindi nella fase ex ante) la valutazione dei risultati ottenuti con l’attuazione degli interventi regionali (quindi, ex post) fin dalla fase di progettazione o di istruttoria degli interventi normativi.

Nella tabella successiva sono elencate le 4 clausole valutative inserite in altrettante leggi del 2022, ciascuna riferita alla specifica legge e al pertinente articolo:

Tabella n. 2 – Le clausole valutative nelle leggi regionali del 2022

Estremi della legge regionale	Articolo contenente la clausola
I.r. 4/2022 - Custodi della montagna toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani	articolo 5
I.r. 24/2022 - Attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. Disposizioni in materia di attività dell’Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A. ed in materia di energia. Modifiche alle leggi regionali 87/2009 e 39/2005	articolo 17
I.r. 39/2022 - Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base	articolo 5
I.r. 42/2022 – Promozione e sostegno delle comunità energetiche regionali	articolo 7

Riguardo al percorso che ha portato all’accoglimento e inserimento della clausola valutativa nelle leggi regionali 4/2022, 39/2022 e 42/2022 si è già sinteticamente detto sopra, nella parte descrittiva del contributo dato dall’ufficio nella fase istruttoria degli atti. Si rinvia quindi al paragrafo 1.1. per alcuni elementi informativi in merito.

Per quanto concerne invece la legge regionale 24/2022 è da segnalare che la clausola valutativa è stata inserita nella legge senza la consulenza dell’ufficio, il quale nella scheda per l’istruttoria non ne aveva neppure suggerito l’inserimento.

Il Consiglio regionale della Toscana ha iniziato a introdurre le clausole valutative nella legislazione regionale nei primissimi anni del 2000. Come mostra la tabella 3, ad oggi sono in totale 82 le clausole valutative approvate su

leggi regionali⁵, comprendendo le 4 inserite nel 2022. Le clausole vigenti sono però 72, dato che negli anni sono state abrogate alcune leggi che le contenevano.

Tabella n. 3 – Le clausole valutative nelle leggi regionali

Clausole valutative	Numero
Nuove, approvate nel 2022	4
Totale approvate	82
Totale vigenti	72

Ricordiamo ancora una volta che nel contare le clausole valutative introdotte non consideriamo le generiche norme di rendicontazione al Consiglio da parte della Giunta regionale, spesso previste nei testi normativi assegnati per il parere delle commissioni. Tali norme devono essere ben distinte dalle clausole valutative: mentre queste ultime hanno una peculiare finalità valutativa che si estrinseca in una struttura caratteristica, le norme di rendicontazione hanno una generica finalità informativa⁶ al Consiglio. L'ufficio dà comunque un contributo anche per il completamento e il miglioramento delle norme di questa tipologia, quando non ravvisi l'opportunità di trasformarle in clausole valutative vere e proprie.

2. L'ANALISI EX POST

2.1 LE NOTE INFORMATIVE

Le “Note informative sull’attuazione delle politiche regionali” sono documenti redatti dall’ufficio nei quali vengono illustrati - dopo elaborazione, eventuale integrazione e successiva sistematizzazione - i dati e le informazioni contenute nelle relazioni prodotte dagli uffici della Giunta regionale⁷, in ottemperanza a quanto prevedono le clausole valutative a cui sono riferite. Le Note descrivono in maniera sintetica le modalità di attuazione della legge regionale di riferimento e i risultati raggiunti rispetto alle finalità perseguite, oltre che le eventuali criticità rilevate proprio nell’applicazione delle disposizioni.

Nel 2022 sono stati predisposti due documenti (Tabella 4).

⁵ Non consideriamo, in tale contesto, le norme di rendicontazione inserite nelle deliberazioni, nei primi anni di utilizzo di questo strumento.

⁶ Tali norme sono di solito rubricate in uno dei seguenti modi: *Relazione*, *Relazione annuale*, *Relazione al Consiglio*.

⁷ Si tratta delle relazioni correntemente definite “di ritorno”.

Tabella n. 4 – Le Note informative sull’attuazione delle politiche regionali redatte nel 2022*

Numero	Titolo della Nota informativa	Legge di riferimento
47/2022	Per una cultura della legalità: strumenti ed esperienze a confronto tra dettati normativi ed atti operativi	Legge regionale 10 marzo 1999, n. 11 (Provvedimenti a favore delle scuole, delle Università toscane e della società civile per contribuire, mediante l’educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti)
48/2022	L’amministratore di sostegno in Toscana. Prima attuazione della l.r. 18/2020	Legge regionale 4 marzo 2020, n. 18 (Disposizioni per la promozione della figura dell’amministratore di sostegno di cui alla legge 9 gennaio 2004, n. 6)

* La numerazione delle Note informative è progressiva, a decorrere dal primo documento redatto nel 2005

La Nota informativa n. 47 (Per una cultura della legalità: strumenti ed esperienze a confronto tra dettati normativi ed atti operativi) prende le mosse dai rapporti prodotti dalla Giunta regionale della Toscana, in base a quanto previsto dall’articolo 3 della legge regionale 11/1999. Presenta le attività in materia di legalità svolte dalla Regione Toscana sia sul fronte esterno, sia su quello interno e passa poi ad un esame degli strumenti operativi, rivolgendo anche uno sguardo all’esperienza dei consigli regionali di Lombardia e Veneto.

La Nota informativa n. 48 è stata elaborata sulla base delle informazioni contenute nella relazione prodotta per il Consiglio dalla Giunta regionale, in attuazione dell’articolo 6 (Clausola valutativa) della legge regionale 18/2020. La figura dell’amministratore di sostegno è prevista dal codice civile. E’ stata introdotta con la legge 6/2004 al fine di tutelare quelle persone che per un’infermità o una menomazione fisica o psichica che causa la perdita di autonomia sono impossibilitate, anche parzialmente o temporaneamente, a espletare le funzioni della vita quotidiana e, quindi, a provvedere ai propri interessi. La legge regionale 18/2020 mira a diffondere la conoscenza di tale istituto presso i potenziali beneficiari del territorio regionale e ad accrescere le competenze e l’aggiornamento degli amministratori di sostegno.

La Nota descrive gli aspetti principali del primo periodo di attuazione della legge, gli anni 2020-2021, rispetto alle azioni previste:

- a) la realizzazione di attività formative e di aggiornamento sull’istituto dell’amministratore di sostegno;
- b) l’istituzione di elenchi di persone disponibili ad assumere l’incarico di amministratore di sostegno;

c) l'implementazione di sportelli informativi per l'orientamento e la consulenza sull'istituto.

Nel breve periodo di attuazione della legge sembrano emersi alcuni elementi, anche critici, che hanno comunque bisogno di conferma. I dati degli anni a venire, se non frammentari e affidabili, potranno aiutare a comprendere se sussista un'effettiva disponibilità a formarsi e a iscriversi negli elenchi dei possibili amministratori di sostegno e se le difficoltà mostrate nella complessa organizzazione del lavoro di rete tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti siano, se non scomparse, per lo meno ridotte.

2.2 LE RICERCHE VALUTATIVE

Oltre che con clausole valutative, le attività di controllo e di valutazione in Consiglio regionale possono essere esercitate anche mediante la realizzazione di "ricerche valutative", peculiari analisi di approfondimento sull'attuazione delle leggi e per la valutazione delle politiche svolte successivamente all'approvazione delle politiche regionali con metodologie che possano assicurare la loro qualità scientifica e la terzietà. Con le ricerche valutative è possibile:

- a) valutare *se e come* le politiche sono state attuate;
- b) stimare i loro effetti.

L'attività di valutazione delle politiche nel Consiglio regionale della Toscana è disciplinata in particolare dall'articolo 19 dello Statuto, che tra i poteri delle commissioni permanenti comprende "*funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali*", dall'articolo 5 della legge regionale 55/2008, che disciplina gli strumenti di verifica successiva degli effetti degli atti normativi, nonché dall'articolo 154 del regolamento interno 27/2015 che stabilisce le procedure per l'individuazione annuale da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale di una o più leggi o politiche su cui realizzare la verifica d'impatto, in base al programma di attività predisposto dalle commissioni permanenti.

Ad oggi sono sei le ricerche valutative richieste - in modo discontinuo - tutte realizzate dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) nelle quali il nostro ufficio ha avuto il ruolo tecnico di coordinamento tra il committente (il Consiglio) e l'ente realizzatore.

Nel 2022 non sono state fatte ricerche valutative. Si conferma pertanto che, tra i due filoni di attività che l'ufficio presta per l'assistenza ai consiglieri e alle commissioni, le attività collocabili temporalmente nella fase *ex post*⁸ sono da ritenersi ancora non del tutto consolidate.

⁸ Ricordiamo che la distinzione tra la fase *ex ante* e la fase *ex post* è riferita all'attuazione degli interventi e delle politiche regionali, riconducibile, sul piano normativo, al periodo precedente e a quello successivo all'approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi.

A tal fine, data la sussistenza degli strumenti istituzionali, normativi e regolamentari per l'esercizio della funzione di valutazione delle politiche propria del Consiglio, si conferma la disponibilità dell'ufficio a collaborare per l'esercizio della funzione e a fornire, su richiesta, supporto specialistico.