

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

Luisa Roggi

PREMESSA

In analogia con quanto avvenuto negli anni precedenti, si espone in sintesi, per l'anno 2023, l'attività di assistenza svolta dall'ufficio Analisi di fattibilità e valutazione delle politiche alle sei commissioni permanenti, non comprendendo tra queste la Commissione di controllo che, per sua peculiare funzione, non necessita di assistenza da parte dell'ufficio.

Di seguito sono riportati alcuni elementi che a giudizio dei funzionari¹ (due unità) che assistono le sei commissioni meritano di essere evidenziati per gli aspetti tecnici di pertinenza che hanno caratterizzato l'attività dell'ufficio.

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, distinguendo il periodo precedente da quello successivo all'approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi stessi.

1. L'ANALISI EX ANTE

1.1 LE SCHEDE DI FATTIBILITÀ

Nell'analisi ex ante rientra l'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 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 nella fase istruttoria delle proposte di legge assegnate all'esame delle commissioni

¹ Nel 2023 è rimasta invariata la ripartizione delle commissioni alle quali i due funzionari prestano assistenza:

- Luisa Roggi: III Commissione, IV Commissione, Commissione Politiche europee e relazioni internazionali;
- Francesca Cecconi: I Commissione, II Commissione, V Commissione.

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

permanenti rientra nella documentazione a corredo ed è funzionale 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 schede più sintetiche, da inviare alle commissioni 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 2023, nonché delle schede predisposte dall'ufficio nella fase di esame in commissione delle proposte che le hanno originate.

Il numero totale delle leggi è pari a 44. Considerando le leggi portate direttamente in aula senza istruttoria nella commissione competente per la materia di riferimento (una legge), e quelle relative a proposte non rispondenti ai criteri prestabiliti per la redazione della scheda (6 leggi), otteniamo le 37 leggi di pertinenza per la scheda di fattibilità, una delle quali è la legge statutaria regionale 14 febbraio 2023, n. 5 (Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale). Sono dunque 36 le leggi ordinarie del 2023 sulle cui corrispondenti proposte doveva essere redatta la scheda. Nella tabella 1 sono riportati alcuni dati di dettaglio per le 36 leggi.

Tabella n. 1 – Leggi approvate nel 2023 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	36	36	Con osservazioni	61
			18	

³ I criteri, adottati dal mese di marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per le proposte di legge assegnate alle commissioni permanenti 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 Tali leggi sono: legge di manutenzione, legge di stabilità, legge collegata alla legge di stabilità, interventi normativi collegati alle variazioni di bilancio.

Tutte le 36 leggi sono state corredate della relativa scheda, trasmessa nel corso della fase istruttoria alla commissione competente per l'espressione del parere referente. Per le stesse leggi è stato comunque predisposto un totale di 61 schede, ottenuto considerando quanto segue:

- a) sulla legge regionale 29 novembre 2023, n. 44 (Disposizioni in materia di impianti crematori. Modifiche alla l.r. 29/2004) sono confluite due distinte proposte di legge, la 204 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifica alla l.r. 29/2004) di iniziativa consiliare, e la 207 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifica alla l.r. 29/2004) avanzata dalla Giunta regionale. Per ciascuna delle due proposte, come dovuto, è stata predisposta la scheda, (motivo per il quale è da aggiungere un'altra scheda alle 36 già considerate);
- b) come già detto a proposito delle leggi aventi carattere trasversale, non sono mancate schede finalizzate al rilascio del parere secondario da parte delle commissioni non referenti su proposte che si sono concretizzate in 2 leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale (la 22/2023 e la 29/2023), 2 leggi inerenti interventi normativi collegati a variazioni di bilancio (la 25/2023 e la 42/2023), oltreché alla legge di stabilità per il 2024 (l.r. 48/2023) e la legge inerente disposizioni finanziarie collegate alla stabilità (l.r. 49/2023). Si tratta di altre 24 schede predisposte dall'ufficio che, in aggiunta alle precedenti, determinano un totale di 61 schede redatte sulle 36 leggi approvate.

Naturalmente, quanto detto riguarda l'attività di redazione delle schede connessa alle leggi approvate nell'anno. Se si considerano le schede complessivamente redatte dall'ufficio nel corso del 2023, comprendendo quelle relative a proposte che non hanno completato l'iter di approvazione, e si fa riferimento a entrambe le tipologie di parere, le schede ammontano a 81.

Pertanto, anche nel 2023 l'ufficio ha dato, nel rispetto delle competenze, il proprio contributo per una migliore stesura dei testi all'esame delle commissioni di riferimento, prima della successiva approvazione in aula. L'evidenziazione delle criticità già segnalate nella scheda di fattibilità e, quando richiesto, anche riferite ai consiglieri nel corso delle sedute delle commissioni, ha reso possibile dare suggerimenti per la modifica del testo in esame e proporre soluzioni sulle eventuali nuove istanze sopraggiunte durante i lavori di istruttoria.

Nell'anno, si conferma il frequente ricorso alla metodologia di lavoro basata sull'avanzamento di istruttoria sulle proposte di legge realizzata nell'ambito di gruppi costituiti ad hoc, nei quali sono stati esaminati anche i rilievi segnalati nella scheda prodotta dall'ufficio 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 (nonché degli eventuali componenti e rappresentanti politici della commissione per quanto concerne gli aspetti di merito).

Citiamo ora, a mero titolo esemplificativo, alcune leggi del 2023 i cui lavori istruttori in commissione sono stati caratterizzati da interessanti aspetti riguardo all'attività di supporto data dall'ufficio. Citiamo tali esempi in ordine cronologico di approvazione della legge stessa.

La legge regionale 29 marzo 2023, n. 16 (Nuove disposizioni finalizzate al conseguimento dei valori limite per il materiale particolato PM₁₀ e il biossido di azoto NO₂ previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n.155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019) ha avviato il suo percorso nella Quarta Commissione verso la fine del 2022. La proposta di legge 152 di iniziativa della Giunta regionale, infatti, è stata assegnata nel mese di novembre di quell'anno ed è stata attentamente esaminata nei mesi successivi, fino alla definitiva approvazione.

Il tema affrontato è di estremo interesse, poiché riguarda la materia della qualità dell'aria ambiente e la riduzione dell'inquinamento. In particolare, la proposta di legge faceva seguito a due procedure di infrazione della Commissione europea nei confronti dell'Italia, per il superamento dei valori limite consentiti rispetto a due inquinanti, cioè il particolato (PM₁₀) ed il biossido di azoto (NO₂).

L'intervento normativo, pertanto, proponeva la modifica della legge regionale 74/2019, in materia di qualità dell'aria ambiente, allo scopo di inserire ulteriori disposizioni per il contenimento delle sorgenti di emissione di tali inquinanti, con l'introduzione di ulteriori limitazioni all'utilizzo di generatori di calore alimentati a biomassa.

Nella fase di esame della proposta, come evidenziato nella pertinente scheda di fattibilità, l'ufficio ha posto l'accento sulla necessità di sintonizzare alcuni passaggi, al fine di chiarire le disposizioni e renderne più agevole l'applicazione da parte dei soggetti attuatori.

La legge regionale 18 luglio 2023, n. 28 (Divieti per i minori in materia di prevenzione della ludopatia. Modifiche alla l.r. 57/2013) ha iniziato l'iter nella Terza Commissione nel mese di febbraio 2023, con la proposta di legge 179. Di iniziativa consiliare, la proposta aveva l'intento di inserire il divieto di utilizzo ai minori degli apparecchi che distribuiscono tagliandi (cosiddetti ticket redemption), operando una modifica alla legge regionale 57/2013 (Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d'azzardo), cioè l'introduzione di un nuovo comma all'articolo della legge che disciplina le distanze minime consentite dai cosiddetti luoghi sensibili e i divieti riguardanti l'apertura di centri scommesse e spazi per il gioco lecito.

Accogliendo i suggerimenti posti nella scheda, il proponente ha ritenuto di trasformarli in emendamenti, con i quali il divieto all'uso dei ticket redemption da parte dei minori è stato inserito con un articolo dedicato alla disposizione, in modo tale da ottenere un duplice obiettivo:

- a) distinguere la disciplina relativa alle due diverse tipologie di macchine da gioco (quelle che prevedono premi in denaro, classificate tra i giochi d'azzardo, e

quelle che non prevedono vincite in denaro e pertanto, ad oggi, non rientranti nei giochi d'azzardo);

b) dare maggiore enfasi al divieto che ora si introduce, anche separando le sanzioni connesse a tale divieto.

La legge è stata così approvata, a chiusura dei lavori istruttori in Terza Commissione, a metà anno 2023.

La legge regionale 29 novembre 2023, n. 44 (Disposizioni in materia di impianti crematori. Modifiche alla l.r. 20/2004), è il frutto della sintesi di due diverse proposte - la proposta di legge 204, di iniziativa consiliare, e la proposta di legge 207, della Giunta regionale, simili tra loro nell'intento di non consentire la realizzazione di nuovi impianti crematori su tutto il territorio regionale, in attesa dell'approvazione del Piano regionale di coordinamento previsto dalla legge regionale 29/2004 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti).

Come infatti rilevato nelle schede predisposte per la Terza Commissione, referente per i due atti, la Giunta regionale avrebbe dovuto presentare al Consiglio il primo Piano regionale, per la sua approvazione, entro la fine dell'anno 2014. Pertanto, considerato il notevole ritardo con il quale si sarebbe adempiuto all'approvazione del piano stesso, è stato evidenziato che la disposizione presente nelle due proposte, e valevole per un periodo transitorio, sarebbe stata utile per bloccare eventuali comportamenti distorsivi dei comuni rispetto alle effettive esigenze regionali, in termini di consenso alla realizzazione di nuovi impianti crematori.

L'esame delle proposte è stato svolto congiuntamente nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico-politico costituito allo scopo, finalizzato alla formulazione di un unico testo di legge, sul quale è confluita la soluzione normativa data agli stimoli dei proponenti.

1.2 LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Le "clausole valutative" sono uno strumento 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 riportati gli estremi della sola legge approvata nel 2023 che prevede una clausola valutativa, con il riferimento al pertinente articolo:

Tabella n. 2 – Le clausole valutative nelle leggi regionali del 2023

Estremi della legge regionale	Articolo contenente la clausola
l.r. 20/2023 - Disposizioni in materia di agricoltura sociale in Toscana. Modifiche alla l.r. 30/2003	articolo 11

Riguardo al percorso che ha portato all’inserimento della clausola valutativa nella legge regionale 27 aprile 2023, n. 20 si evidenzia che la proposta di legge 142 era stata presentata dalla Giunta regionale con un articolo di rendicontazione alla commissione consiliare competente. Nella scheda per l’istruttoria l’ufficio ha suggerito di sviluppare l’articolo in una clausola valutativa, proponendo i quesiti valutativi che la Seconda Commissione, chiamata a esprimere il parere referente, ha accolto, mantenendo comunque invariata la rubrica dell’articolo, chiamato “Monitoraggio e valutazione”.

Il Consiglio regionale della Toscana ha iniziato a introdurre le clausole valutative nella legislazione regionale nei primissimi anni duemila. Come mostra la Tabella 3, ad oggi sono in totale 83 le clausole valutative approvate su leggi regionali⁵, compresa quella inserita nel 2023. Le clausole vigenti sono però 73, poiché nel corso degli anni sono state abrogate alcune leggi che ne erano dotate.

Tabella n. 3 – Le clausole valutative nelle leggi regionali

Clausole valutative	Numero
Nuove, approvate nel 2023	1
Totale approvate	83
Totale vigenti	73

Ricordiamo ancora una volta che nel quantificare le clausole valutative introdotte nella legislazione regionale non si tiene conto delle 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

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

ben distinte dalle clausole valutative: mentre queste ultime hanno una peculiare finalità valutativa che si estrinseca in una struttura caratteristica dell'articolo di legge, le norme di rendicontazione hanno una generica finalità informativa⁶ al Consiglio. L'ufficio dà comunque un contributo anche per il completamento ed il miglioramento delle norme di questa tipologia, quando non ravvisi l'opportunità di trasformarle in clausole vere e proprie, come è accaduto anche nel 2023.

Il fatto che nell'anno sia solo una la clausola valutativa introdotta è da interpretare come il risultato di un duplice fenomeno: a) da parte del proponente, la consapevolezza ancora non completamente acquisita riguardo ai possibili strumenti tecnici per l'analisi attuativa e di efficacia delle leggi introdotte e b) da parte dell'ufficio, l'attenzione meticolosa alla selezione delle leggi sulle quali suggerirne l'inserimento.

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 2023 è stato predisposto un documento di questo tipo (Tabella 4).

Tabella n. 4 – Le Note informative sull'attuazione delle politiche regionali redatte nel 2023*

Numero	Titolo della Nota informativa	Legge di riferimento
49/2023	I distretti rurali in Toscana: le attività svolte e le potenzialità del modello distrettuale nella cornice della l.r. 17/2017	Legge regionale 5 aprile 2017, n. 17 (Nuova disciplina dei distretti rurali)

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

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

⁷ Si tratta delle relazioni correntemente chiamate "di ritorno" nel linguaggio tecnico utilizzato nell'ambito di Progetto CAPIRE.

La Nota informativa 49, dal titolo “I distretti rurali in Toscana: le attività svolte e le potenzialità del modello distrettuale nella cornice della l.r. 17/2017”, è stata redatta a partire dalle relazioni prodotte dal Settore attività gestionale sul livello territoriale di Lucca e Massa. Distretti rurali, biologici e del cibo della Direzione agricoltura e sviluppo rurale della Giunta regionale, in risposta all’articolo 11 (Clausola valutativa) della legge regionale 5 aprile 2017 (Nuova disciplina dei distretti rurali).

Come definito dal decreto legislativo 228/2001⁸, i distretti rurali sono i sistemi produttivi locali caratterizzati da un’identità storica e territoriale omogenea derivante dall’integrazione fra attività agricole ed altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali. Lo stesso decreto legislativo ha attribuito alle Regioni il compito della loro individuazione e ha consentito alle pubbliche amministrazioni di promuovere i sistemi locali tramite contratti di collaborazione tesi alla valorizzazione dei prodotti tipici, biologici e di qualità.

Come rilevato in altre occasioni, anche riguardanti materie diverse da quella in questione, spesso le relazioni trasmesse al Consiglio in risposta alle clausole valutative sono incomplete rispetto alla totalità delle informazioni richieste nei quesiti valutativi. Il redattore, in questo modo, deve provvedere all’integrazione ricorrendo a una richiesta suppletiva, anche informale, agli uffici competenti della Giunta regionale, o ricorrere ad altre fonti, diverse dall’amministrazione regionale. In particolare, nel caso della Nota 49, per il reperimento dei dati inerenti le erogazioni alle imprese agricole, è stato necessario ricorrere ai dati di Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA).

In sintesi, la Nota evidenzia quanto segue:

- a) investire su soggettività interdipendenti radicate nei sistemi locali, come quelle che si possono individuare nella definizione di “distretto”, è una leva di sviluppo per tutto il territorio nel quale queste si trovano ad operare;
- b) le amministrazioni pubbliche possono implementare azioni di sistema per la massimizzazione dell’interesse pubblico e per la riduzione delle disuguaglianze tra i vari territori, nel segno dell’equità;
- c) le attività dei distretti rurali possono estendersi a tutte le fasi del ciclo produttivo locale, valorizzando la gestione delle risorse idriche, quella degli scarti, delle infrastrutture materiali e immateriali...“l’unione fa la forza”

⁸ Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57)

2.2 LE RICERCHE VALUTATIVE

Oltre che con clausole valutative, è stabilito che 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, utilizzando 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.

Nel 2023 non sono state richieste ricerche valutative. Rimangono dunque 6 le ricerche valutative commissionate, in modo discontinuo, tutte realizzate dall’Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), nell’ambito delle quali l’ufficio ha avuto il ruolo tecnico di coordinamento tra il committente (il Consiglio) e l’ente realizzatore.

Si conferma ancora una volta 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*⁹ sono da ritenersi ancora non del tutto consolidate. 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 a collaborare per l’esercizio della funzione e a fornire, su richiesta, supporto specialistico.

⁹ Si ricorda che la distinzione tra fase *ex ante* e fase *ex post* è riferita temporalmente all’attuazione degli interventi e delle politiche regionali. Sul piano normativo, rispetto all’approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi, le due fasi sono riconducibili: la prima, al periodo precedente all’approvazione; la seconda, al periodo successivo.