

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

Luisa Roggi

PREMESSA

Con l'avvio dell'undicesima legislatura nell'ultimo scorcio del 2020 ha preso avvio anche il nuovo assetto del Consiglio regionale che, con la modifica statutaria e quella apportata al Regolamento interno 27/2015, ha visto l'istituzione di due nuove commissioni consiliari permanenti, aventi competenze derivanti dalla parziale revisione di quelle precedentemente assegnate alle commissioni: si tratta della V Commissione – Istruzione, formazione, beni e attività culturali e della Commissione politiche europee e relazioni internazionali.

In costanza del numero dei funzionari appartenenti all'ufficio Analisi di fattibilità e valutazione delle politiche (due unità), l'assistenza - per gli aspetti di competenza - alle due nuove commissioni permanenti è stata ripartita tra questi, anche applicando il criterio di sequenzialità delle materie seguite precedentemente alla nuova distribuzione¹.

La presente relazione è riferita all'attività di assistenza svolta dall'ufficio per le sei commissioni permanenti, non comprendendo, come sempre, la Commissione di controllo che, avendo una funzione di tipo ispettivo sull'attività della Giunta regionale, non richiede una specifica assistenza legislativa.

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, se consideriamo il periodo precedente e 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

Ricordiamo che l'analisi ex ante viene svolta mediante 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).

¹ Ad oggi, la ripartizione è la seguente:

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

Gli esiti dell'analisi sono esposti in una “scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge”², che fa parte della documentazione a corredo delle proposte di legge all'esame delle commissioni consiliari permanenti durante la fase istruttoria, e contribuisce all'espressione del parere da parte della commissione. La scheda viene redatta per tutte le proposte di legge assegnate alle commissioni permanenti per il parere referente, con esclusione di limitati casi non rispondenti a criteri di inclusione predefiniti³. In modo sistematico la scheda viene predisposta, in forma sintetica, anche per le proposte di legge aventi carattere trasversale⁴ per le quali i rilievi sull'articolato vengono trasmessi, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario. Non mancano infine i casi nei quali la scheda viene predisposta a seguito di richiesta esplicita anche per l'espressione del parere secondario della commissione.

Le leggi regionali approvate nel corso del 2021 sono in totale 49. Decurtando le leggi votate direttamente in aula, cioè senza istruttoria nella commissione competente per la materia di riferimento (3 leggi), e quelle relative a proposte non rispondenti ai criteri prestabiliti per la redazione della scheda (5 leggi), otteniamo le 41 leggi di pertinenza per la scheda di fattibilità nella fase istruttoria in commissione.

Nella Tabella 1 sono riportati, in forma aggregata, alcuni dati di dettaglio relativi alle schede redatte dall'ufficio sulle proposte che hanno dato origine alle 41 leggi del 2021.

Tabella n. 1 – Leggi approvate nel 2021 e relative schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione		Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Schede con osservazioni accolte
Totale	41	39 ⁵	14	11
		(95%)	(36%)	(79%)

Anche l'attività dell'anno 2021 è stata caratterizzata dall'emergenza sanitaria da COVID-19 che ha condizionato la scelta delle modalità operative di lavoro: per la necessità di garantire il distanziamento interpersonale sono state adeguate le modalità di svolgimento delle sedute delle commissioni, ma anche

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

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 presenti rilievi dal punto di vista organizzativo o procedurale - con l'esclusione delle leggi di bilancio (previsione, variazioni ed assestamento) e della legge di approvazione del consuntivo.

⁴ Legge di manutenzione, legge di stabilità, legge collegata alla legge di stabilità.

⁵ Per motivi contingenti non sono state predisposte le schede relative a due proposte di legge.

quelle per la realizzazione dei lavori di istruttoria tecnica delle proposte di legge. Le prime sono state svolte anche in presenza quando l'andamento dell'epidemia e le disposizioni di legge lo consentivano, mentre le riunioni ed il confronto tecnico con i funzionari dei vari uffici coinvolti nei lavori di istruttoria sono stati effettuati "a distanza", mediante videoconferenza. La metodologia si è consolidata rispetto all'anno precedente ed è divenuta sistematica. Con qualche difficoltà dovuta alla mancanza del contatto diretto, anche nel corso del 2021 i rilievi al testo delle proposte di legge assegnate, contenuti nella scheda di fattibilità, sono stati esaminati nel corso dei lavori dei gruppi costituiti ad hoc e si è pervenuti ad 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 dell'eventuale rappresentante politico della commissione). Anche nel 2021 l'ufficio ha quindi dato, nel rispetto delle proprie competenze, il contributo per la stesura testuale delle proposte prima dell'esame definitivo nella commissione di riferimento e la successiva approvazione in Consiglio: l'illustrazione e l'evidenziazione delle criticità già segnalate nella scheda di fattibilità hanno permesso di proporre suggerimenti per la modifica del testo in esame, ed è stato possibile proporre soluzioni sulle eventuali nuove istanze sopraggiunte durante i lavori di istruttoria.

Tra i casi che nei lavori istruttori hanno impegnato l'ufficio ricordiamo, a mero titolo esemplificativo, i seguenti.

La legge regionale 28 dicembre 2021, n. 53 (Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro unico nazionale del Terzo settore in Toscana) originata dalla proposta di legge 90 della Giunta regionale, ha avuto il suo iter in Terza Commissione nella parte finale dell'anno. La legge fa seguito alla legge regionale 65/2020, di cui si è parlato nel precedente Rapporto sulla legislazione, con la quale nel 2020 erano state recepite le disposizioni statali contenute nel Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017), in particolare riguardo la promozione di tali enti e la definizione delle modalità per il coinvolgimento di tali soggetti nelle funzioni regionali di programmazione e nella realizzazione di specifici progetti.

La proposta di legge 90, come assegnata alla commissione, richiedeva alcuni aggiustamenti, anche suggeriti nella nostra scheda, che a seguito di interlocuzione con gli specifici referenti, hanno permesso di migliorare il testo di legge che è stato poi approvato. Le disposizioni realizzano un ulteriore avanzamento normativo rispetto al decreto legislativo 117/2017, che in tal caso interessa l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), che è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed è gestito in collaborazione con le Regioni e le Province autonome. Con riferimento al territorio regionale, la legge regionale 53/2021 disciplina quanto stabilito dal Codice in merito all'individuazione della struttura regionale - denominata Ufficio regionale del Registro unico nazionale del Terzo settore - a cui è attribuita la funzione gestionale del Registro, in particolare per

l'iscrizione e la cancellazione degli enti nonché per i controlli da effettuare, oltre che per le modalità per il popolamento e l'aggiornamento dei dati e delle informazioni contenute nel Registro stesso.

La sicurezza ambientale e la prevenzione dell'inquinamento ambientale, come sappiamo, sono di interesse collettivo. In tale ambito vale quindi la pena citare la legge regionale 5 novembre 2021, n. 40 (Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117". Abrogazione della l.r. 32/2003), anch'essa di iniziativa della Giunta regionale. Assegnata alla Quarta Commissione permanente, la proposta di legge 62 è stata motivata dall'esigenza di adeguare la normativa regionale in materia di protezione da radiazioni ionizzanti al decreto legislativo 101/2020 che, in attuazione della direttiva europea 2013/59/Euratom, detta nuove disposizioni che introducono, in particolare, le parti riguardanti la protezione dalle sorgenti naturali di radiazioni ionizzanti e del controllo sulla radioattività ambientale.

Nella scheda è stato evidenziato il carattere spiccatamente tecnico della proposta e la presenza di numerosi rinvii - da un lato - alla normativa statale, tali da non consentire con chiarezza l'informazione sulle procedure e sugli aspetti organizzativi necessari per l'attuazione della legge, ed il rinvio - dall'altro lato - al regolamento da approvare dalla Giunta regionale successivamente all'entrata in vigore della legge. Nella scheda sono state inoltre poste all'attenzione diverse osservazioni puntuali che hanno avuto riscontro positivo da parte degli interlocutori ed hanno quindi contribuito a predisporre un testo normativo più chiaro e leggibile.

Segnaliamo infine i lavori avviati nel mese di dicembre, a seguito della seduta congiunta delle Commissioni Terza e Quinta nella quale sono state illustrate le proposte e date le indicazioni al gruppo tecnico per la redazione di due testi di legge contenenti la disciplina per l'individuazione annuale della città (o capitale) toscana della cultura e della città (o capitale) toscana dello sport. Su questi due distinti ambiti, finalizzati entrambi all'individuazione di eccellenze, sono infatti state presentate tre distinte proposte di legge: due della Giunta regionale - la 84 e la 85 - che disciplinano separatamente le due materie, e una di iniziativa consiliare - la 80 - che ingloba le due discipline in un unico atto. Volontà delle due commissioni interessate è di unificare in una sola legge la disciplina relativa alla città/capitale della cultura e in altra legge la disciplina inerente alla città/capitale dello sport, tenendo conto, per quanto possibile, delle prerogative di tutte le proposte.

Il gruppo di lavoro tecnico, di cui l'ufficio fa parte, insieme agli altri funzionari di assistenza - per le pertinenti competenze - del Consiglio e della

Giunta regionale, ha quindi svolto gli approfondimenti richiesti e con riformulazioni e aggiustamenti successivi è giunto ai due testi da sottoporre alle commissioni. Ad oggi i lavori istruttori sui due testi di legge non sono ancora conclusi, essendo in attesa di eventuali ulteriori indicazioni di merito da parte delle commissioni.

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, con le quali il Consiglio regionale può 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*”.

Con le clausole valutative è quindi possibile prefigurare la valutazione dei risultati ottenuti a seguito dell’attuazione degli interventi regionali (quindi, ex post) fin dalla fase di progettazione o di istruttoria degli interventi normativi.

Tabella n. 2 – Le clausole valutative nelle leggi regionali

Clausole valutative	Numero
Nuove, approvate nel 2021	-
Totale approvate	78
Totale vigenti	68

Come indicato nella Tabella 2, nel 2021 non sono state approvate leggi che abbiano una clausola valutativa. Più precisamente, alle commissioni non sono state assegnate proposte di legge che già le prevedessero e l’ufficio, che da qualche anno seleziona i casi molto attentamente prima di indicare l’opportunità di inserirle, orientandosi solo ai limitati casi nei quali le proposte di legge hanno determinate caratteristiche tecniche, non ne ha individuato la presenza in quelle che sono state approvate nel 2021.

Negli oltre venti anni di utilizzo di questo strumento per la valutazione degli interventi regionali, a partire dall’anno 2000, il Consiglio regionale ha approvato in totale 78 clausole valutative su leggi regionali⁶. Le clausole ad oggi vigenti sono però in quantità minore, 68, dato che negli anni sono state abrogate alcune leggi che le contenevano.

⁶ Non consideriamo, in tale contesto, le norme di rendicontazione inserite nelle deliberazioni, nei primi anni di utilizzo di questo strumento.

L'ufficio dà comunque il contributo per il completamento e il miglioramento delle 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 nella loro caratteristica struttura, le norme di rendicontazione hanno una generica finalità informativa⁷ al Consiglio.

Diverse sono le leggi approvate nel 2021 che contengono disposizioni di quest'ultimo tipo. Citiamo per esempio la legge regionale 3 agosto 2021, n. 27 (Valorizzazione del patrimonio storico - culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana. Disciplina delle rievocazioni storiche regionali) che ha abrogato e sostituito la legge regionale 5/2012⁸, operando indirettamente anche la sostituzione della norma che dispone l'invio della specifica relazione al Consiglio.

Altro esempio che vale la pena ricordare, per la sua particolarità, è relativo alla legge regionale 53/2021 di cui si è già parlato con riferimento ai lavori istruttori sulla proposta di legge 90. La Terza Commissione ha accolto la proposta - presente nella scheda di fattibilità - di inserire nella legge uno specifico articolo affinché la Giunta regionale invii al Consiglio la relazione annuale che è tenuta a trasmettere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, secondo quanto previsto dal Codice del Terzo settore. La proposta alla commissione ha preso spunto dall'auspicio che il Consiglio possa disporre di importanti elementi informativi sull'implementazione e sulla gestione del Registro unico nazionale del Terzo settore, nonché sulle criticità emerse nella fase attuativa della legge, senza tuttavia imporre ulteriori oneri informativi agli uffici regionali, dato che l'invio di queste informazioni già costituisce un obbligo informativo verso l'amministrazione centrale. In questo modo il Consiglio potrà comunque avere una base conoscitiva su cui avrà la possibilità di sviluppare l'esercizio della sua funzione di controllo e valutazione.

2. L'ANALISI EX POST

2.1 LE NOTE INFORMATIVE

Le "Note informative sull'attuazione delle politiche regionali" sono documenti redatti dall'ufficio con i quali sono illustrati, dopo elaborazione ed eventuale integrazione, i dati e le informazioni contenute nelle relazioni prodotte dagli uffici della Giunta regionale⁹, in ottemperanza a quanto è previsto nelle

⁷ Tali norme sono di solito rubricate in uno dei seguenti modi: *Relazione*, *Relazione annuale*, *Relazione al Consiglio*.

⁸ Legge regionale 14 febbraio 2012, n. 5 (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 ed attività culturali").

⁹ Si tratta delle relazioni correntemente definite "di ritorno".

clausole valutative. Le Note descrivono in maniera sintetica le modalità di attuazione della legge regionale di riferimento e i risultati conseguiti nel perseguire le finalità, oltre che le eventuali criticità rilevate proprio nell'applicazione delle disposizioni.

Nel 2021 sono state predisposti due documenti (cfr. Tabella 3).

Tabella n. 3 – Le note informative sull'attuazione delle politiche regionali redatte nel 2021

Nota informativa	Titolo	Legge valutata
45/2021	Ripartire dalla scuola – Elementi del contesto regionale relativi all'ambito dell'istruzione, nella cornice della l.r. 32/2002	Legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)
46/2021	L'attuazione della legge regionale istitutiva del fondo per la non autosufficienza nell'anno dell'epidemia da Covid-19	Legge regionale 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza)

La nota informativa 45 non fa riferimento ad una clausola valutativa¹⁰, pertanto non prende spunto da una relazione trasmessa dalla Giunta al Consiglio regionale ai sensi della normativa vigente. In relazione ai contenuti della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), il documento esamina elementi del contesto regionale, presenta le opportunità offerte dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ed approfondisce considerazioni sviluppate nel confronto con gli uffici della Giunta regionale.

La nota informativa 46 è stata redatta con riferimento alla relazione trasmessa dalla Giunta in risposta alla clausola valutativa presente all'articolo 20 della legge istitutiva del fondo regionale per la non autosufficienza, la legge regionale 66/2008¹¹. Ricordiamo che l'istituzione del fondo è stata motivata dalla volontà di dedicare agli anziani e ai non autosufficienti un sistema di welfare capace di dare risposte personalizzate che favoriscano i percorsi assistenziali di tipo domiciliare, tali che le persone possano essere assistite rimanendo nella propria abitazione - quando ciò è appropriato - evitando in questo modo il disagio conseguente a un ricovero permanente in residenza sanitaria assistenziale, e anche tali da poter consentire la cura e l'assistenza a una quantità crescente di anziani.

¹⁰ La l.r. 32/2002 aveva una clausola valutativa che nell'ambito delle diverse successive modifiche alla legge è stata abrogata.

¹¹ Decisione GRT 28 Giugno 2021, n. 13 (Relazione per l'anno 2020 concernente il raggiungimento degli obiettivi della legge regionale istitutiva del fondo per la non autosufficienza, ai sensi dell'articolo 20, comma 1 della legge regionale 18 dicembre 2008, n. 66).

Con l'ultimo report sull'attuazione della legge regionale 66/2008¹², si erano descritte, nel 2020, le principali caratteristiche emerse negli oltre dieci anni di applicazione della legge (fino al 2019), avendo la finalità di evidenziare sia le criticità superate che le questioni ancora aperte, tra quelle evidenziate in passato, rispetto agli obiettivi che la legge si è posta.

Con la nota 46, invece, si è focalizzata l'attenzione sul 2020. L'analisi sui dati relativi a questo anno così particolare, caratterizzato dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 e le sue conseguenze su tutto il sistema assistenziale, ha fatto emergere i seguenti elementi:

- ha evidenziato alcune novità, come l'approvazione del Piano regionale per la non autosufficienza relativo al triennio 2019-2021;
- ha confermato alcuni aspetti già emersi in passato, vale a dire che la domiciliare è l'area di intervento dove si concentra la maggior parte della spesa per le prestazioni erogate e che i tempi stabiliti dalla legge per l'erogazione delle prestazioni sono spesso superati;
- ha anche fatto emergere alcuni elementi che, se non analizzati e valutati con cautela potrebbero portare a conclusioni errate. Tra questi, rispetto al 2019, i dati più elevati riguardo le segnalazioni e le prese in carico effettuate, il dato minore sui progetti di assistenza personalizzati redatti, ma anche il leggero miglioramento dell'attesa per la risposta assistenziale.

Si è comunque ribadito che i dati relativi al 2020 devono essere analizzati tenendo presente la contingente situazione generale dovuta all'epidemia. I dati degli anni a venire potranno dare l'eventuale conferma sull'idoneità delle misure messe in campo per produrre i risultati sperati.

2.2 LE RICERCHE VALUTATIVE

Le attività di controllo e di valutazione in Consiglio regionale sono esercitate, oltre che con clausole valutative, anche mediante la realizzazione di "ricerche valutative", peculiari analisi di approfondimento sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione delle politiche, svolte con modalità che ne assicurino la terzietà e la qualità scientifica, che si realizzano successivamente all'approvazione delle politiche regionali, allo scopo di valutare *se e come* le politiche sono state attuate e di stimare i loro effetti.

L'attività di valutazione delle politiche è disciplinata in particolare dall'articolo 19 dello Statuto che, nel definire i poteri delle commissioni permanenti, a queste attribuisce "*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

¹² Si veda la Nota informativa n. 44 (Fondo regionale per la non autosufficienza: dieci anni di attuazione della l.r. 66/2008).

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.

Fino ad oggi sono in totale 6 le ricerche valutative realizzate per il Consiglio - in modo discontinuo - tutte a opera dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET).

Nel 2021 non sono state realizzate ricerche valutative. Occorre a tal proposito rilevare che tra i due filoni di attività dell'ufficio per l'assistenza ai consiglieri e alle commissioni, quelle collocabili temporalmente nella fase ex post¹³ 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 dell'ufficio a collaborare per l'esercizio della funzione ed a fornire, su richiesta, supporto specialistico.

¹³ 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.