

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

Luisa Roggi

PREMESSA

Con la presente relazione ripercorriamo sinteticamente le attività di assistenza svolte nel 2024 dall'ufficio Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche alle cinque commissioni permanenti del Consiglio regionale competenti per le diverse materie, senza comprendere tra queste la Commissione di controllo e la Commissione politiche europee e relazioni internazionali.

Di seguito sono riportati alcuni elementi che a giudizio dell'ufficio meritano di essere evidenziati per gli aspetti tecnici di pertinenza che hanno caratterizzato l'attività di assistenza alle commissioni. Altri elementi vengono qui tralasciati 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.

Le attività dell'ufficio si sviluppano idealmente in un continuum. Per comodità sono distinte in due parti: quelle relative all'analisi ex ante e quelle rientranti nell'analisi ex post. Detta schematizzazione è utile per ricondurre le attività a una delle due fasi che nell'iter normativo distinguono l'approvazione rispetto all'attuazione degli interventi e delle politiche regionali, a seconda che si consideri il periodo precedente o quello successivo all'approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi stessi.

Nella terza parte, infine, si descrivono alcuni elementi caratterizzanti la partecipazione alle attività di CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), a cui il Consiglio regionale della Toscana ha aderito fin dagli esordi, ormai quasi un quarto di secolo fa, contribuendo al suo sviluppo ed alla sua affermazione.

1. L'ANALISI EX ANTE

1.1 LE SCHEDE DI FATTIBILITÀ

L'analisi ex ante svolta dall'ufficio 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 di 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”*, ossia nella cosiddetta scheda di fattibilità che fa parte della documentazione a

corredo delle proposte di legge assegnate alle commissioni permanenti 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 predefiniti¹, e viene trasmessa alla commissione che deve esprimere il 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 trasversale² l'ufficio provvede sistematicamente alla formulazione di schede più sintetiche, da inviare alle commissioni chiamate a 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 all'esame delle schede predisposte dall'ufficio per l'iter in commissione delle proposte che hanno originato le leggi regionali del 2024, nonché delle schede che complessivamente sono state redatte nell'anno.

Complessivamente le leggi regionali del 2024 sono 53. Se da queste si escludono le leggi che derivano da proposte non rispondenti ai criteri prestabiliti per la redazione della scheda (in totale sei³) si ottengono le 47 leggi ordinarie esaminate in commissione, ciascuna con la pertinente scheda di fattibilità. La scheda è stata predisposta su tutte le corrispondenti proposte delle leggi ordinarie del 2024 sulle quali doveva essere redatta e trasmessa nel corso della fase istruttoria alla commissione cui competeva l'espressione del parere referente.

Le schede predisposte dall'ufficio non si esauriscono con le citate 47. Come emerge dalla Tabella 1 per le stesse leggi sono state redatte 67 schede.

Tabella n. 1 – Leggi approvate nel 2024 e relative schede per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri per redazione scheda		Leggi con scheda		Schede su leggi approvate
Totale	47	47	Con rilievi	67
			31	

¹ 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 nei casi in cui non siano da segnalare criticità di attuazione sul piano organizzativo, procedurale o finanziario. Sono escluse dalla redazione della scheda le leggi di bilancio (previsione, variazioni e assestamento) e la legge di approvazione del rendiconto.

² Tali leggi sono: legge di manutenzione, legge di stabilità, legge collegata alla legge di stabilità, interventi normativi collegati alle variazioni di bilancio.

³ Si tratta di: tre leggi di variazione del bilancio di previsione finanziario 2024-2026; Rendiconto generale per l'anno finanziario 2023; Legge di assestamento del bilancio di previsione finanziario 2024-2026; Bilancio di previsione finanziario 2025-2027.

I motivi della maggiore quantità di schede redatte sulle proposte diventate leggi, rispetto al numero di leggi approvate, è dovuto ai seguenti fattori:

- a) sulla legge regionale 14 maggio 2024, n.17 (Disposizioni in materia di promozione della circolazione dei crediti fiscali) sono confluite due diverse proposte di legge di iniziativa consiliare, la proposta 219 (Disposizioni in materia di circolazione dei crediti fiscali) e la proposta 221 (Disposizioni in materia di promozione della circolazione di crediti fiscali derivanti da interventi edilizi). Analogamente, anche la legge regionale 7 novembre 2024, n. 47 (Ulteriori disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e per la valorizzazione del patrimonio paesaggistico. Modifiche alla l.r. 18/2017) è il risultato dell'unione di due proposte di legge, di cui la 216 (Ulteriori disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e per la valorizzazione del paesaggio in Toscana. Modifiche alla l.r. 18/2017) di iniziativa consiliare, e la 226 (Valorizzazione del patrimonio paesaggistico e della cultura popolare della Toscana. Modifiche alla l.r. 18/2017), proposta dalla Giunta regionale. Nei casi citati, come dovuto, è stata predisposta la scheda per entrambi i testi assegnati, motivo per il quale sono da aggiungere due schede alle 47 già considerate per il calcolo complessivo;
- b) come già detto a proposito delle leggi aventi carattere trasversale, l'ufficio ha predisposto anche schede finalizzate al rilascio del parere secondario da parte delle commissioni non referenti per gli specifici atti. Tali proposte hanno dato luogo a 5 leggi: la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2024 (l.r. 25/2024); 2 leggi inerenti interventi normativi collegati a variazioni del bilancio di previsione finanziario 2024-2026 (la l.r. 13/2024 e la l.r. 38/2024); la legge di stabilità per il 2025 (l.r. 58/2024) e la legge inerente disposizioni finanziarie collegate alla stabilità (l.r. 59/2024). Si tratta di altre 18 schede predisposte dall'ufficio che, in aggiunta alle precedenti, determinano il totale di 67 schede redatte sulle 47 leggi approvate (Tabella 2).

Quanto detto riguarda la redazione di schede connessa alle leggi approvate nell'anno. Naturalmente, per ottenere il numero delle schede complessivamente redatte nel corso del 2024 è necessario sommare tutte quelle che l'ufficio ha predisposto, indipendentemente dall'esito della proposta a cui queste sono riferite. Sono quindi da considerare, innanzitutto, quelle relative a proposte di legge ordinarie che non hanno completato l'iter nello stesso anno: rispetto a entrambe le tipologie di parere, referente o secondario, il numero delle schede è pari a 23. Inoltre, nel 2024 si contano anche 8 schede su proposte di legge di iniziativa popolare, statutarie e al Parlamento. Quindi, in totale nel 2024 sono state predisposte 98 schede.

Tabella n. 2 – Schede redatte nel 2024

Schede su leggi ordinarie approvate	Schede su proposte di legge ordinarie non approvate nell'anno	Schede su proposte di legge di altro tipo	Totale
67	23	8	98
<i>di cui:</i> proposte unificate: 2 pareri secondari:18	<i>di cui:</i> sulla stessa proposta ...2 per pareri secondari: ...4	<i>di cui:</i> iniziativa popolare: 2 statutarie: 2 al Parlamento: 4	

Anche nel corso del 2024 l'ufficio, nell'esercizio delle sue competenze, ha dato il contributo per una migliore stesura dei testi all'esame delle commissioni di riferimento, prima della successiva approvazione in aula. Nel corso delle sedute delle commissioni referenti sono state illustrate ai consiglieri, quando richiesto, le criticità segnalate nelle schede, e nel corso dell'istruttoria sono stati dati suggerimenti per la modifica del testo e proposte soluzioni sulle eventuali nuove istanze sopraggiunte.

Nei gruppi di lavoro ad hoc costituiti per l'istruttoria sulle proposte di legge assegnate all'esame delle commissioni, è sempre stata assicurata la presenza dell'ufficio per l'esame dei rilievi segnalati nella scheda. 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) si è pervenuti a proposte di integrazione o di riformulazione del testo assegnato.

1.2 LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Le clausole valutative sono uno strumento per valutare, anche periodicamente, il raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti dagli atti normativi e dalle politiche regionali introdotte (quindi, uno strumento per la valutazione ex post). Con le clausole valutative, pertanto, il Consiglio regionale può esercitare la funzione di controllo (non ispettivo) e di valutazione.

Formalmente le clausole valutative si concretizzano in un articolo di legge da inserire nella fase ex ante dell'iter di approvazione/attuazione degli interventi regionali, che consenta di prefigurare, fin dalla progettazione o dall'istruttoria degli interventi normativi, la valutazione dei risultati ottenuti con l'attuazione degli interventi stessi (quindi, ex post). È per questo motivo che le clausole valutative vengono descritte in questa prima parte della relazione del Rapporto.

L'inserimento delle clausole valutative 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”.

Nella Tabella 3 sono riportate le clausole valutative e indicati gli estremi della legge con la quale sono state inserite o modificate nel 2024, oltre che il pertinente articolo.

Tabella n. 3 – Le clausole valutative nuove e modificate nel 2024

Estremi della legge regionale che ha inserito o modificato la clausola valutativa	Articolo contenente la clausola
<i>Clausole valutative nuove</i>	
l.r. 11/2024 – Disposizioni in materia di impianti di radiocomunicazione. Modifiche alla l.r. 49/2011	articolo 20 (Inserimento art. 17 bis nella l.r. 49/2011)
l.r. 35/2024 - Conferimento ai comuni delle funzioni in materia di bonifica di siti contaminati e disciplina del procedimento per la bonifica dei siti interessati da inquinamento diffuso. Modifiche alla l.r. 25/1998	articolo 13
<i>Clausole valutative modificate</i>	
l.r. 8/2024 – Disposizioni in materia di presa in carico e rieducazione degli autori di violenza di genere. Modifiche alla l.r. 59/2007	articolo 7 (Modifiche all’art. 11 della l.r. 59/2007)
l.r. 21/2024 – Disposizioni in merito al regolamento attuativo locale per l’affidamento in gestione degli impianti sportivi. Modifiche alla l.r. 21/2015.	articolo 3 (Modifiche all’art. 18 della l.r. 21/2015)

Entrambe le leggi nelle quali sono state inserite nuove clausole valutative trattano materie di competenza della Quarta Commissione consiliare.

Nel testo presentato dalla Giunta regionale con la proposta di legge 205 che ha originato la legge regionale 11/2024 non era presente alcuna norma di rendicontazione; nella fase di esame, dalla presidenza della commissione è sopraggiunta la proposta di inserire una clausola valutativa, attraverso un emendamento. L’ufficio è stato coinvolto per il supporto finalizzato alla revisione tecnica della clausola, anche se le modifiche proposte non sono state del tutto accolte.

La clausola valutativa era invece già presente nella proposta di legge 254 che la Giunta regionale aveva trasmesso al Consiglio. Ravvisata l’opportunità di operare alcuni aggiustamenti tecnici all’articolo, l’ufficio ha proposto di inserire tali modifiche direttamente nella scheda preliminare presentata alla commissione, arrivando in questo modo alla clausola valutativa presente nella legge regionale 35/2024.

Anche il percorso che ha portato alla modifica delle clausole valutative già presenti nelle leggi regionali 59/2007, in materia di violenza di genere, e 21/2015, in materia di attività sportive e di affidamento degli impianti (entrambe di

competenza della Terza Commissione) è da considerare positivamente. Le domande valutative presenti nella clausola, infatti, devono avere la capacità di raccogliere le informazioni utili per consentire un'attenta analisi di implementazione o, quando possibile, di stimare gli eventuali effetti prodotti dagli interventi attuati. In questo modo, le clausole valutative si connotano, al pari delle leggi, come strumenti vivi in quanto si modificano nel tempo per essere aderenti alla legge. Le modifiche operate alle due citate clausole, rispettivamente con legge regionale 8/2024 e con legge regionale 21/2024, possono quindi considerarsi manutentive di articoli che per loro finalità devono adattarsi alle modifiche introdotte nelle leggi.

Il Consiglio regionale della Toscana ha iniziato a introdurre le clausole valutative nella legislazione regionale già dai primissimi anni duemila. Da allora molte sono le clausole valutative approvate. Come mostra la tabella 4, ammontano a 90 le clausole ad oggi inserite su leggi regionali, comprese le due del 2024, ma non è questo il numero complessivo da considerare.

Escludendo infatti le norme di rendicontazione presenti su deliberazioni che nei primi anni di utilizzo di questo strumento venivano approvate ma che oggi, anche grazie all'esperienza maturata, non pare più opportuno considerare clausole valutative, è possibile affermare che le clausole approvate sono in totale 85. È inoltre necessario non considerare quelle non più vigenti, che sono 21, in quanto contenute in leggi regionali ormai abrogate. In definitiva, le clausole valutative presenti nella legislazione della Regione Toscana sono oggi 64 e a queste è necessario fare riferimento anche per valutare la risposta che da esse consegue.

Tabella n. 4 – Le clausole valutative nelle leggi regionali. Situazione a fine anno 2024

Clausole valutative	Totale
Approvate dall'anno 2000	90
Approvate, con esclusione norme di rendicontazione	85
Abrogate	21
Vigenti	64

Nel quantificare le clausole valutative introdotte nella legislazione regionale non si tiene conto delle generiche norme di rendicontazione della Giunta al Consiglio regionale, spesso previste nei testi normativi assegnati per il parere delle commissioni. Tali norme devono essere considerate separatamente dalle clausole valutative: mentre queste ultime hanno una peculiare finalità valutativa che si estrinseca in una specifica struttura dell'articolo di legge, le norme di rendicontazione hanno una generica finalità informativa al Consiglio⁴. L'ufficio dà comunque un contributo anche per il completamento e il miglioramento delle

⁴ Tali norme sono di solito rubricate in uno dei seguenti modi: *Relazione*, *Relazione al Consiglio*, *Relazione annuale*.

norme di questa tipologia, quando non ravvisi l'opportunità di inserire vere e proprie clausole e pertanto ne proponga la trasformazione.

Vale la pena di sottolineare che dagli anni più recenti l'ufficio opera con meticolosa attenzione la selezione delle leggi sulle quali suggerire l'inserimento di una clausola valutativa, fatto che in parte spiega il numero non elevato di nuove clausole introdotte nel corso dell'anno.

2. L'ANALISI EX POST

2.1 LE RELAZIONI DI RITORNO

Secondo il linguaggio tecnico adottato dagli analisti valutatori appartenenti alla comunità di CAPIRe e dai funzionari dell'ufficio, le relazioni di ritorno sono le relazioni di risposta al mandato presente nelle clausole valutative in termini di informazioni richieste, trasmesse dalla Giunta regionale, in quanto soggetto responsabile dell'attuazione e dei risultati delle politiche regionali, al Consiglio regionale, quale soggetto con potere di controllo proprio delle Assemblee legislative⁵. Le relazioni vengono trasmesse con decisione di Giunta regionale.

Appare quindi chiaro che esiste una sostanziale continuità tra la clausola valutativa e la relazione che deve essere trasmessa al Consiglio regionale con la periodicità prestabilita dalla stessa clausola⁶.

Purtroppo, però, le relazioni non vengono trasmesse con la sistematicità dovuta o non vengono trasmesse affatto, disattendendo l'obbligo previsto dalla stessa norma di legge. Allo scopo, possiamo esaminare i dati contenuti nella tabella 5.

Sulle 64 clausole valutative vigenti nel 2024 il Consiglio regionale nel corso dell'anno avrebbe dovuto ricevere 55 relazioni di ritorno dalla Giunta regionale. A tale quantità ammontano infatti le clausole valutative che, secondo i tempi prefissati per la presentazione delle relazioni, avrebbero dovuto avere una risposta nel 2024⁷. Di queste, però, solo 16 l'hanno ricevuta, determinando così un tasso di risposta del 29 per cento.

⁵ Elemento di solito enunciato nel primo o nel secondo comma della clausola valutativa.

⁶ Per motivi di carattere formale le relazioni di ritorno sono trattate in questa parte del documento che riguarda l'analisi ex post, ma separatamente dalle clausole valutative. Come anticipato, in questo documento si è scelto di operare una demarcazione tra le attività che si svolgono prima dell'approvazione dell'intervento legislativo (ex ante) e quelle che si svolgono dopo (ex post).

⁷ La periodicità stabilita dalla clausola valutativa per l'invio della relazione può essere diversa da quella annuale e per l'invio della prima relazione dopo l'approvazione della legge spesso è fissato un periodo di due o più anni.

Tabella n. 5 – Relazioni di ritorno attese e pervenute nel 2024

Clausole valutative vigenti	Relazioni attese	Relazioni pervenute	Percentuale di risposta
64	55	16	29%

Si rileva come i contenuti presenti nelle relazioni trasmesse al Consiglio spesso non risultino esaustivi rispetto al mandato informativo della clausola valutativa: le risposte alle domande valutative non sono complete o hanno natura esclusivamente amministrativa, tali da non permettere il raggiungimento dello scopo ultimo in termini di conoscenza utile alla decisione politica⁸.

2.2 LE NOTE INFORMATIVE

L'esame delle relazioni di ritorno da parte dell'ufficio è funzionale alla redazione delle Note informative sull'attuazione delle politiche regionali. Ogni anno, infatti, l'ufficio redige uno o più di questi documenti, operando una selezione tra le relazioni pervenute che, per quanto possibile, ritiene più ricche di informazioni utili a evidenziare un quadro conoscitivo idoneo alla successiva riflessione politica.

Al fine di predisporre una Nota informativa, i dati e le informazioni presenti nella relazione selezionata vengono elaborati ed eventualmente integrati con altre informazioni fornite anche dagli stessi uffici regionali che hanno predisposto la relazione⁹. Spesso infatti le relazioni trasmesse al Consiglio in risposta alle clausole valutative sono incomplete rispetto alla totalità delle informazioni richieste nei quesiti valutativi ed è necessario provvedere alla loro integrazione ricorrendo a una richiesta suppletiva, anche informale, agli uffici competenti della Giunta regionale, o anche ricorrere ad altre fonti, diverse dall'amministrazione regionale.

Successivamente, una volta che il quadro conoscitivo è il più possibile completo, viene descritto e sistematizzato in modo da esplicitare le risposte fornite ad ogni domanda valutativa presente nella clausola, in termini di modalità attuative della legge regionale di riferimento, di risultati raggiunti rispetto alle finalità perseguite, di eventuali criticità rilevate proprio nell'applicazione delle disposizioni. Se possibile, tra le criticità emerse dall'analisi, vengono evidenziati alcuni elementi su cui sarebbe utile intervenire al fine di raggiungere le finalità dell'intervento normativo.

⁸ Tale giudizio è espressione dell'ufficio e quindi ha natura prettamente tecnica. Nella nostra Assemblea legislativa, infatti, diversamente da quanto accade altrove, non è prassi l'esame delle relazioni di ritorno da parte dei referenti politici.

⁹ I dati e le informazioni aggiuntive sono utili al fine di completare risposte parziali presenti nella relazione o di ottenere altre informazioni utili alla comprensione degli aspetti attuativi degli interventi in esame.

Nel 2024 è stata predisposta, in considerazione delle relazioni di ritorno pervenute, la Nota informativa n. 50 (numerazione progressiva a decorrere dal primo documento predisposto nel 2005) dal titolo “Attestati di prestazione energetica (APE) in Toscana. Le attività di controllo previste dalla l.r. 24/2022”. La Nota 50/2024 descrive gli elementi attuativi della legge regionale 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).

I dati e le informazioni presenti nella Nota sono stati elaborati prendendo a riferimento la relazione prodotta, in attuazione della clausola valutativa prevista all’articolo 17 della legge regionale 24/2022, dagli uffici del Settore transizione ecologica e sostenibilità ambientale della direzione generale Tutela dell’Ambiente ed Energia della Giunta regionale e trasmessa al Consiglio mediante decisione di Giunta regionale 41 del 29 luglio 2024.

L’attestato di prestazione energetica (APE) costituisce uno strumento fondamentale di valutazione delle prestazioni energetiche dell’edificio. Tale documento indica la classe energetica di appartenenza dell’edificio e consente di valutarne i costi di gestione e di conoscere i possibili interventi di miglioramento energetico realizzabili. Di conseguenza, la corretta redazione degli attestati da parte dei tecnici abilitati costituisce requisito fondamentale per avere documenti utili anche per la riqualificazione degli edifici. L’attività di controllo degli APE depositati è finalizzata a questo.

Per lo svolgimento delle attività di verifica e controllo degli APE la Regione ha deciso di avvalersi, come per le analoghe attività sugli impianti termici, dell’Agenzia regionale recupero risorse (ARRR S.p.A.) ed ha previsto l’integrazione del Sistema informativo regionale per l’efficienza energetica (SIERT) con il cosiddetto modulo APE.

Secondo quanto disposto dalla clausola valutativa, la relazione trasmessa dalla Giunta regionale entro il settembre 2023 avrebbe dovuto presentare in particolare:

- a) l’analisi dei costi, diretti e indiretti, legati all’attività di verifica e controllo degli attestati depositati nel 2022, anche tenendo conto della possibile razionalizzazione della spesa ottenuta con l’automatizzazione dei controlli;
- b) una valutazione sull’adeguatezza del finanziamento ad ARRR, stimato in 175.000 euro, per lo svolgimento delle attività di controllo, coperto dalle entrate derivanti dal versamento dell’onere di deposito che i tecnici certificatori devono corrispondere al momento del deposito dell’APE sul SIERT, per l’attività di verifica e controllo dell’attestato stesso, onere che per gli anni 2022 e 2023 è stato fissato direttamente in legge, pari a 10 euro per attestato.

Nella Nota informativa è stato evidenziato che la relazione avrebbe dovuto essere trasmessa al Consiglio regionale entro il mese di settembre 2023 e

nonostante i diversi mesi di ritardo (la relazione è stata trasmessa al Consiglio con decisione del mese di luglio 2024) alcune informazioni richieste dalla clausola valutativa sono presenti solo parzialmente o sono del tutto assenti.

La mancata disponibilità di informazioni e di dati completi in risposta alle domande valutative è in parte da attribuire al breve tempo di attuazione della legge, anche perché, prima di avviare le vere e proprie attività di controllo sugli APE, è stato anche necessario predisporre opportunamente il sistema informativo SIERT. Solo nel mese di luglio 2023 è stato approvato dalla Giunta regionale l'atto contenente le linee guida per le attività di controllo degli APE, atto ovviamente propedeutico all'avvio delle attività. Questo ha comportato la necessità di un periodo di tempo non previsto per l'avvio delle attività e, conseguentemente, l'impossibilità per ARRR di disporre dei dati richiesti alla scadenza prevista dalla clausola valutativa. Alcune informazioni, in effetti, non erano presenti nella relazione di ritorno e sono stati acquisiti solo a seguito di successivi contatti tra gli uffici.

Altro fattore da considerare è che la clausola valutativa dispone l'invio di una sola relazione al Consiglio, senza quindi prevedere la sistematica trasmissione secondo una periodicità prestabilita¹⁰. Poiché eventuali tempi lunghi per l'approvazione degli atti attuativi determinano a loro volta tempi più lunghi per avere conoscenza degli elementi necessari per la valutazione di cui la clausola valutativa è strumento, sarebbe stato auspicabile che la clausola avesse previsto ulteriori relazioni periodiche al Consiglio. Queste relazioni avrebbero potuto fornire elementi d'integrazione alle informazioni già note e consentire di disporre di un quadro conoscitivo completo.

2.3 LE RICERCHE VALUTATIVE

Le ricerche valutative¹¹, al pari delle clausole valutative, costituiscono uno strumento finalizzato a esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione delle politiche. A differenza delle clausole valutative sono progettate e realizzate nella fase ex post, quando gli interventi regionali possono essere attuati anche da diverso tempo. Tali ricerche, legate alla volontà di approfondire specifici aspetti che può essere espressa da parte di una commissione o di un gruppo di consiglieri, vengono svolte utilizzando metodologie in grado di assicurare la qualità scientifica e terzietà. In particolare, con le ricerche valutative è possibile stimare gli effetti delle politiche messe in atto.

I riferimenti alle ricerche valutative, anche se indiretti, presenti nelle fonti della Regione Toscana, sono i seguenti:

¹⁰ La clausola valutativa è stata predisposta senza richiedere la consulenza tecnica dell'ufficio.

¹¹ Sono così chiamate presso il Consiglio regionale della Toscana le analisi che nel linguaggio tecnico di Progetto CAPIRe sono chiamate *Missioni valutative*. Fatta eccezione per la differenza linguistica, non c'è alcuna altra differenza tra di esse.

- articolo 19 dello Statuto: tra i poteri delle commissioni permanenti comprende *“funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali”*;
- articolo 5 della legge regionale 55/2008: disciplina gli strumenti di verifica successiva degli effetti degli atti normativi;
- articolo 154 del regolamento interno 27/2015: 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 2024 non sono state richieste ricerche valutative. Rimangono dunque sei le ricerche valutative complessivamente commissionate, in modo discontinuo, fino ad oggi. In tutte le ricerche l'ufficio ha avuto il ruolo tecnico di coordinamento tra il committente (il Consiglio) e il soggetto realizzatore, che è sempre stato l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET).

3. LA PARTECIPAZIONE ALLE ATTIVITÀ DI CAPIRE

Il Consiglio regionale della Toscana partecipa alle attività di Progetto CAPIRe e ne utilizza le metodologie di analisi e di ricerca fin dal suo avvio nel 2002, avvenuto per iniziativa anche dello stesso Consiglio, oltre che di altre tre Assemblee legislative¹², e con il contributo metodologico di ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione ed Analisi delle Politiche Pubbliche).

Negli oltre venni anni di attività, anche in Toscana si è potuta rafforzare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche, considerando tre principali aspetti:

- il riconoscimento formale della funzione all'interno dello Statuto, del regolamento e della legge regionale inerente la qualità della normazione (l.r. 55/2008);
- la creazione di una struttura organizzativa interna al Consiglio regionale composta da funzionari tecnici dedicati all'esercizio della funzione;
- la considerazione che oggi il Progetto è promosso e finanziato dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Rimane comunque ancora da incentivare la richiesta all'ufficio, da parte dei referenti politici, del contributo tecnico-professionale per l'esercizio della funzione di valutazione di efficacia degli interventi regionali, in particolare per lo sviluppo delle attività di valutazione riguardanti approfondimenti di tematiche da realizzare con ricerche valutative ad hoc.

¹² Gli altri tre Consigli regionali sono quelli di Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Ciò premesso, di seguito sono descritte le diverse attività svolte nell'ambito di Progetto CAPIRe nel 2024 cui l'ufficio ha, come sempre, partecipato e del quale è stato parte attiva.

Le attività del 2024 hanno inteso perseguire un duplice obiettivo: da un lato dare continuità alle iniziative seminariali intraprese negli ultimi anni per diffondere la conoscenza di casi-studio di valutazione realizzati in diversi contesti territoriali e, dall'altro lato, proseguire nella creazione delle condizioni che favoriscono un più efficace esercizio della funzione di valutazione delle politiche.

La programmazione e la condivisione delle attività da intraprendere nell'anno si è svolta nell'ambito degli incontri del Comitato tecnico del Progetto, realizzati on line con cadenza bimestrale dove, in particolare, sono stati individuati i contenuti e le modalità per l'organizzazione dei seminari e per il consolidamento dei rapporti e delle collaborazioni con gli esecutivi, in particolare attraverso il Tavolo di lavoro interistituzionale. Si è infatti maturata la giusta convinzione che per raggiungere l'obiettivo di qualità della valutazione non è possibile prescindere da una stretta collaborazione tra il soggetto con funzione di controllo (il Consiglio) e il soggetto attuatore (la Giunta regionale) che concordemente devono tendere a risultati utili ad entrambi, ferma restando in capo al Consiglio regionale la funzione di valutazione di efficacia dei risultati delle politiche regionali attuate.

Con l'intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, è stata data vita al Tavolo, composto per ogni territorio regionale da un tecnico di Giunta e da un tecnico di Consiglio. Nel caso delle assemblee i partecipanti al tavolo di lavoro interistituzionale sono stati individuati tra gli stessi membri del Comitato Tecnico di CAPIRe, nella misura di uno per ciascun territorio e, nel caso degli esecutivi è stata demandata l'individuazione dei referenti con lo stesso criterio di rappresentanza territoriale¹³.

Anche se in assenza della rappresentanza di alcuni territori, nel 2024 il Tavolo interistituzionale ha dato il via agli incontri, proseguiti nel corso dell'anno, con l'intento finale di sviluppare e diffondere l'esercizio della valutazione, addivenendo in primo luogo alla conoscenza della comunità dei referenti, e di condividere il linguaggio tecnico da adottare. Nell'incontro iniziale, svoltosi ad aprile 2024, sono state gettate le basi per una più efficace comunicazione in tema di valutazione tra referenti dei legislativi e referenti degli esecutivi.

In tale contesto, la prima attività da realizzare è stata quella di rispondere a un questionario on line appositamente predisposto, riguardante la normativa e le prassi sulle attività inerenti clausole valutative, relazioni di ritorno e successive attività intraprese, con riferimento al proprio territorio, in vista della redazione di

¹³ La Dott.ssa Luisa Roggi, in quanto componente del Comitato Tecnico per il Consiglio regionale della Toscana, è stata individuata anche per la partecipazione al Tavolo tecnico interistituzionale ma, al momento, non risulta ancora individuato il/la referente per il Tavolo da parte della Giunta regionale della Toscana.

un documento condiviso, che è stato predisposto successivamente, al quale è stato risposto facendo riferimento al Consiglio regionale della Toscana.

Nel corso del 2024, come da programma, sono proseguite le iniziative seminariali, alle quali l'ufficio ha partecipato, organizzate nei territori di specifici Consigli regionali, insieme alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto di CAPIRe.

Gli eventi si sono svolti rispettivamente:

- a Trieste, nel mese di marzo, avente il titolo “La valutazione delle leggi regionali: dall’attuazione all’efficacia”;
- a Bari, nel mese di ottobre, avente il titolo “Strumenti e prassi per facilitare l’operatività delle clausole valutative: esperienze dai territori”.

Sul piano operativo è utile richiamare il contributo fornito nell’ambito del Comitato Tecnico per la redazione dell’appendice del Manuale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi per le regioni” nell’ultimo aggiornamento¹⁴ che per la prima volta, tra le buone pratiche per la qualità della normazione ha inserito anche le clausole valutative, descrivendone le caratteristiche.

¹⁴ Il manuale non è ancora pubblicato, ma sarà prossimamente approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

