RegioneEmilia-Romagna
Assemblea legislativa
Servizio
Affari legislativi
e coordinamento commissioni assembleari

L'ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ASSEMBLEA ALL'INIZIO DELL'XI LEGISLATURA

ottobre 2020

L'ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ASSEMBLEA ALL'INIZIO DELL'XI LEGISLATURA

ottobre 2020

A cura di
Barbara Cosmani - Enzo Madonna - Monia Masetti - Andrea Orsi
Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna
Servizio Affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari

Anna Voltan
Responsabile del Servizio

PRESENTAZIONE 5

L'ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ASSEMBLEA ALL'INIZIO DELL'XI LEGISLATURA 7

GLI STRUMENTI DELLA VALUTAZIONE: CLAUSOLE VALUTATIVE E AIR 25

PRESENTAZIONE

L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, con l'obiettivo di fornire al legislatore informazioni utili per comprendere il funzionamento e l'utilità degli interventi pubblici.

Per fare delle buone leggi è infatti importante acquisire conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire e capire se e in che misura un intervento è stato realizzato e se ha prodotto o meno gli effetti desiderati.

Fra gli strumenti utilizzati per esercitare la funzione di "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti" da parte dell'Assemblea prevista dagli art.28 e 53 dello Statuto ci sono le clausole e le missioni valutative.

Inoltre, in relazione ai progetti di legge di iniziativa assembleare, la "Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (AIR semplificata)" è uno strumento per acquisire maggiore conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire.

L'attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche ha quindi l'obiettivo di fornire informazioni sul possibile impatto, sull'attuazione e sui risultati di una politica pubblica. Le informazioni prodotte dall'attività di analisi e valutazione possono essere utili al legislatore per progettare la legge, per seguirne l'attuazione, valutarne i risultati e, infine, per proporre eventuali miglioramenti dell'intervento iniziale, accompagnando quindi l'intero ciclo di vita di una politica pubblica.

Silvia Piccinini
Presidente VI Commissione
Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna

L'ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ASSEMBLEA ALL'INIZIO DELL'XI LEGISLATURA

L'utilizzo di strumenti per migliorare la qualità della legislazione è un aspetto da tempo all'attenzione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

L'esperienza è stata avviata con l'utilizzo delle schede di analisi di fattibilità ex ante dei progetti di legge, strumento previsto dall'art. 49 del Regolamento. Successivamente è maturato un crescente interesse a comprendere cosa succede *dopo* l'approvazione di una legge, nella consapevolezza che, anche se l'attività tradizionale dell'Assemblea è legiferare, è altresì importante per il Legislatore regionale "allungare lo sguardo" oltre l'approvazione della legge per comprendere come è stata attuata, quali risultati ha prodotto, quali eventuali criticità sono state rilevate e come porvi rimedio.

Nel 2002, la nostra Assemblea, insieme a Lombardia, Piemonte e Toscana, ha così promosso progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e Interventi Regionali), con l'obiettivo di ridefinire la "funzione di controllo" esercitata dalle assemblee regionali. L'esperienza è quindi proseguita su questo tema dedicando grande attenzione all'esercizio della funzione di *"controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali"* da parte dell'Assemblea. Lo Statuto e il Regolamento interno prevedono infatti strumenti per la valutazione degli effetti delle politiche e dei risultati conseguiti nell'applicazione delle leggi,disciplinando l'utilizzo di clausole e missioni valutative.

Consolidata questa attività con, ad oggi, l'approvazione di 72 clausole valutative, negli ultimi anni si è deciso di approfondire l'uso di altri strumenti ai quali sino ad ora non si era fatto particolarmente ricorso e se ne è fatto oggetto di definizione e sperimentazione: è il caso dell'AIR (Analisi d'impatto della regolazione).

L'obiettivo dell'attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche è quindi contribuire alla creazione di un "percorso virtuoso finalizzato all'apprendimento" che dovrebbe accompagnare l'intero ciclo di vita della politica: dalla nascita fino alla sua modifica o eventuale eliminazione.

Le informazioni prodotte possono essere utili al legislatore per progettare la legge, per seguirne l'attuazione, valutarne i risultati e, infine, per proporre eventuali miglioramenti dell'intervento iniziale.

Questi strumenti sono disciplinati dallo Statuto (L.R. 13/2005) agli art. 28 e 53, dal Regolamento interno (Del. Ass. n. 143/2007) al Titolo VI, dedicato alle "Procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi - Pareri di conformità e altre disposizioni") e dalla L.R. 18/2011 in materia di semplificazione.

Informazioni sull'attività di valutazione sono disponibili sul sito dell'Assemblea al link https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/organizzazione/Servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/analisi-delle-politiche-pubbliche-e-clausole-valutative

Il Servizio affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari, attraverso l'area dedicata alla valutazione delle politiche pubbliche, supporta i Consiglieri nello svolgimento di queste attività**.**

L'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti da parte dell'Assemblea: clausole e missioni valutative

L'art. 28 dello Statuto prevede che l'Assemblea legislativa eserciti il *"controllo sull'attuazione delle leggi e promuova la valutazione degli effetti delle politiche regionali".*

Il "controllo sull'attuazione delle leggi" si riferisce alla necessità di comprendere le modalità d'applicazione delle norme e di individuare i motivi di eventuali difformità rispetto al disegno originario: *è stata attuata la politica? con quali modalità? Cosa è successo durante il processo di attuazione? Come sta funzionando? Ci sono stati passaggi difficoltosi? Quali ne sono le ragioni e come si possono rimuovere?*

La “valutazione degli effetti delle politiche” fa riferimento alla necessità di capire se determinati interventi sono stati efficaci, cioè capaci di produrre i risultati desiderati. Si va oltre il controllo dell’attuazione perché valutare gli effetti significa chiedersi se una certa soluzione ha modificato la situazione nella direzione voluta. Non si tratta solo di capire se c’è stato un cambiamento, ma anche in che misura tale cambiamento è stato causato dalla politica. In questo caso le domande rilevanti sono, ad esempio: *gli interventi hanno prodotto gli effetti desiderati? Cosa sarebbe successo se la politica non fosse stata realizzata?*

Gli strumenti previsti per esercitare questa funzione sono clausole e missioni valutative. L’attività è posta in capo alle singole Commissioni competenti per materia, le quali esaminano i progetti di legge che contengono una clausola valutativa e discutono le relazioni di ritorno. Inoltre, alla VI Commissione assembleare “Statuto e Regolamento” è stata attribuita anche la “promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative”, insieme ad altre funzioni istituzionali come le norme elettorali, la democrazia partecipativa e la semplificazione.

Clausole valutative e relazioni di ritorno

La clausola valutativa (art. 50 del regolamento) è un articolo di legge che attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell’attuazione della legge stessa (tutti gli enti ed organismi, comprese le strutture della Regione, che a vario titolo sono coinvolti nel processo di attuazione di una legge) di raccogliere, elaborare e, infine, comunicare all’Organo legislativo una serie di informazioni selezionate per conoscere tempi e modalità d’attuazione e valutare le conseguenze per i destinatari.

L’art.50 comma 2 del Regolamento interno dell’Assemblea prevede infatti che *“i soggetti attuatori sono tenuti a trasmettere le informazioni necessarie al controllo sull’attuazione della legge e dei relativi effetti da parte dell’Assemblea”. Il comma 3 precisa che “sono soggetti attuatori di una legge tutti gli enti ed organismi, comprese le strutture della Regione, che a vario titolo sono coinvolti nel processo di attuazione di una legge”.*

L'attività svolta dal Servizio consiste nel presidiare tecnicamente il processo informativo previsto dalla clausola valutativa, che inizia con l'approvazione di una legge con una clausola valutativa e prosegue con la presentazione in Commissione della relazione di ritorno della Giunta, sulla base di una precisa tempistica.

Il Servizio offre quindi ai Consiglieri il supporto tecnico nella redazione delle clausole valutative e nella predisposizione di proposte emendative per la Commissione assembleare competente. Qualora ci sia la necessità di intervenire su progetti di legge della Giunta, si attiva un confronto tecnico tra gli uffici competenti nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta sullo "Studio e applicazione delle clausole valutative".

Per quanto riguarda la restituzione dell'informazione prevista dalle clausole, le relazioni di ritorno alle clausole valutative sono trasmesse dalla Giunta con lettera a cura dell'Assessore competente e discusse nelle competenti Commissioni assembleari.

Le relazioni possono eventualmente essere accompagnate da una Nota tecnica a cura del Servizio affari legislativi dell'Assemblea, la cui elaborazione varia in funzione della complessità dell'argomento: la Nota tecnica, pur non entrando nel merito dei contenuti della relazione e non rappresentando una sintesi della stessa, si occupa di evidenziare ai Consiglieri aspetti valutativi più di rilievo relativi alle metodologie, al rispetto della tempistica della relazione, all'adeguatezza e completezza delle risposte ai quesiti della clausola, alle prospettive ed eventuali criticità.

Il Servizio supporta sia i Consiglieri, attraverso la partecipazione ai lavori della Commissione competente, sia le direzioni della Giunta chiamate a redigere le relazioni, attraverso il lavoro svolto nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta sullo "Studio e applicazione delle clausole valutative". È infatti prevista una prima valutazione tecnica della rispondenza del contenuto delle relazioni a quanto richiesto nelle clausole valutative, fase particolarmente rilevante in quanto il confronto con i colleghi della Giunta può richiedere scambi di bozze e momenti di raccordo al fine di rendere le relazioni tecnicamente conformi alle richieste formulate dalle clausole valutative.

La clausola valutativa dà quindi vita a un percorso informativo nel corso del tempo che è necessario presidiare. Le relazioni di ritorno alle clausole valutative e le Note tecniche di accompagnamento elaborate dal Servizio sono disponibili nella banca dati "Demetra" in un'apposita sezione dedicata alla "Valutazione delle politiche pubbliche" predisposta per ciascuna legge regionale con clausola valutativa.

Il monitoraggio della tempistica prevista dalle clausole a livello politico e tecnico

Il presidio nel monitoraggio della tempistica delle clausole è effettuato a livello istituzionale attraverso lo strumento previsto dall'art.103 del Regolamento dell'Assemblea. Due volte all'anno (a gennaio e a luglio), il Presidente dell'Assemblea, con una formale lettera di richiesta alla Giunta, riepiloga le relazioni in scadenza nel corso dell'anno. Questa richiesta è inserita nel "circuito della rendicontazione della Giunta nei confronti dell'Assemblea" che prevede la tenuta in evidenza delle scadenze di tutti gli impegni assunti dalla Giunta con leggi, atti di programmazione, delibere, risoluzioni, ordini del giorno.

In seguito alla segnalazione, il Servizio Affari legislativi e aiuti di Stato della Giunta provvede a contattare i referenti dei settori competenti all'attuazione delle leggi che contengono una clausola valutativa, per avere indicazioni sulla tempistica di trasmissione delle relazioni e trasmette le informazioni al Sottosegretario. A seguire, il Sottosegretario risponde alla presidenza dell'Assemblea, che invia apposita comunicazione a tutti i Consiglieri.

Il Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari dell'Assemblea legislativa presidia il monitoraggio della tempistica delle clausole, la tenuta in evidenza delle scadenze da inserire nella segnalazione del Presidente dell'Assemblea, ai sensi dell'art.103 c.3 del Regolamento e tiene traccia delle relazioni già presentate, attraverso una banca dati tecnica interna e un confronto nell'ambito del Gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta.

Missioni valutative

Le missioni valutative sono specifiche ricerche previste dall'art.50 del Regolamento dell'Assemblea. Mentre le clausole valutative danno origine ad un percorso informativo nel corso del tempo che si concretizza con la presentazione di relazioni di ritorno a cura della Giunta discusse nelle competenti Commissioni assembleari, la missione valutativa è una ricerca commissionata dall'Assemblea finalizzata all'analisi dell'attuazione e dei risultati di aspetti specifici di una legge.

Queste ricerche richiedono un'attività di raccolta, analisi, elaborazione di dati e informazioni per la cui realizzazione vengono coinvolti Enti di ricerca o Università.

L'art.50 del Regolamento dell'Assemblea prevede che sia la Commissione assembleare competente a decidere lo svolgimento di missioni valutative. A tal fine la Commissione designa un commissario di maggioranza e uno di minoranza che, anche con l'ausilio di uffici regionali appositamente individuati, relazionano sui risultati e indicano proposte per la necessaria pubblicizzazione degli esiti della valutazione approvati dalla Commissione stessa.

Il Servizio, su indicazione del Presidente della Commissione assembleare competente, supporta i Consiglieri nella realizzazione della missione valutativa attivando le procedure per l'affidamento di un incarico per lo svolgimento ad un istituto di ricerca specificatamente individuato (o nell'ambito di Convenzioni già in essere) e per le relative attività di coordinamento dei lavori.

Ad oggi, è stata realizzata una missione valutativa in via sperimentale sul tema dei voucher conciliativi per i nidi d'infanzia previsti dalla L.R. 17/2005, realizzata dallo staff di CAPIRe in collaborazione con il Servizio Affari legislativi dell'Assemblea. La ricerca è disponibile al link https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/organizzazione/Servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/analisi-delle-politiche-pubbliche-e-clausole-valutative/missioni-valutative.

Il gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta sull'analisi e applicazione clausole valutative

In questa attività, a livello tecnico, svolge un importante ruolo il gruppo di lavoro tecnico Assemblea e Giunta sull'analisi e applicazione delle clausole valutative. Infatti, alla luce dell'esperienza maturata a partire dal 2001, anno dell'approvazione della prima legge con clausola valutativa, e dell'importanza di costruire un percorso di lavoro fondato su raccordo, collaborazione e condivisione dell'esperienza fra Assemblea e Giunta, per rafforzare l'attività di valutazione delle politiche, è stato costituito nel 2011 il gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta sullo "studio e applicazione delle clausole valutative".

L'obiettivo era infatti quello di:

- superare l'idea che la valutazione implichi un rapporto di "controllore-controllato", tipico del sindacato ispettivo
- rafforzare il principio che sia interesse comune capire se e come una politica funziona
- costruire un processo legislativo che preveda effettivamente la valutazione delle politiche come sua naturale estensione.

Inoltre, anche l'attivazione del canale istituzionale a presidio del rispetto delle tempistiche previste dalle clausole valutative (l'esercizio da parte del Presidente dell'Assemblea di quanto previsto dall'art.103 comma 3 del Regolamento) ha portato alla necessità di formalizzare un canale di scambio di informazioni tra le strutture tecniche di Assemblea e Giunta costituendo un apposito gruppo di lavoro.

Il gruppo è stato istituito nel 2011 con apposita determina[1] ed è composto dai funzionari che si occupano dell'attività di analisi e valutazione delle politiche appartenenti ai Servizi affari legislativi di Assemblea e Giunta e dai rispettivi dirigenti. Come già anticipato nel corso di quanto descritto in precedenza, le competenze del Gruppo tecnico riguardano:

(1) La Determina dirigenziale n° 7227 del 16 giugno 2011 (e successivi rinnovi) ha istituito il "Gruppo di Lavoro interdirezionale Giunta - Assemblea sullo studio e l'applicazione delle clausole valutative". La durata del gruppo è individuata con la Legislatura.

a) il monitoraggio dei termini previsti da ciascuna clausola valutativa per la predisposizione della relazione informativa;
b) una prima valutazione tecnica della rispondenza del contenuto delle relazioni a quanto richiesto nelle clausole valutative;
c) l'esame ed istruttoria delle clausole valutative contenute nei progetti di legge presentati dalla Giunta regionale, anche al fine di predisporre, qualora ritenuto tecnicamente necessario, proposte emendative in sede di Commissione assembleare competente;
d) l'analisi e valutazione della tempistica prevista nelle clausole valutative, nonché di altri aspetti delle stesse in relazione ai contenuti delle leggi che le prevedono, anche al fine di proporre eventuali modifiche e aggiornamenti normativi;
e) il supporto tecnico per la realizzazione di eventuali missioni valutative decise dalle competenti Commissioni assembleari, strumento previsto dall'art. 50 del Regolamento dell'Assemblea.

Alcuni dati

L'attività si è via via consolidata nel corso del tempo. Di seguito si riportano alcuni dati sulle clausole valutative approvate e sulle relazioni pervenute. Complessivamente, nel periodo che va dal 2001, anno dell'inserimento della prima clausola in una legge regionale, al 2019, termine della X Legislatura, sono state approvate 72 leggi regionali che contengono una clausola valutativa mentre le leggi regionali vigenti che hanno una clausola valutativa sono 62. Le relazioni di ritorno sono 87. Diverse leggi sono state oggetto di riforma e anche le clausole sono state riviste, con modifiche nella tempistica o nei contenuti, aggiornando i quesiti al mutato contesto di riferimento.

Tabella 1
LEGGI CON CLAUSOLA VALUTATIVA APPROVATE E RELAZIONI DI RITORNO PERVENUTE DISTINTE PER LEGISLATURA

Legislatura	Numero di leggi con clausole approvate	Numero di relazioni di ritorno
Dal 2000 al 2004 **(VII Legislatura)**	5	2
Dal 2005 al 2010 **(VIII Legislatura)**	13	9
Dal 2010 al 2014 **(IX Legislatura)**	20	25
Dal 2015 al 2019 **(X Legislatura)**	34	51
TOTALE	**72**	**87**

Considerando le ultime due Legislature, sono state approvate 54 leggi con clausola valutativa e sono pervenute 76 relazioni di ritorno (in riferimento a 59 clausole).

L'attività si è infatti consolidata a partire dalla IX Legislatura quando sono state introdotte quelle novità descritte in precedenza a livello tecnico e politico, ossia la costituzione del gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta sull'analisi e applicazione delle clausole valutative e l'esercizio da parte del Presidente dell'Assemblea della segnalazione ai sensi dell'art.103 del Regolamento. Inoltre, a livello politico, nella IX Legislatura alla VI

Commissione assembleare “Statuto e Regolamento” erano state attribuite competenze per la “promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative”, insieme ad altre funzioni istituzionali come le norme elettorali, la democrazia partecipativa e la semplificazione, con la Presidenza affidata all’opposizione. Si è così “messo a sistema” il processo di produzione e scambio di informazioni fra Assemblea e Giunta previsto dalle clausole valutative. Ciò ha portato a un incremento nel numero di relazioni in risposta alle clausole valutative e una maggiore attenzione alla qualità delle relazioni stesse anche da parte della Giunta.

CAPIRe

(http://www.capire.org/)

CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e Interventi Regionali) è un progetto sostenuto dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome che ha l’obiettivo di promuovere la cultura e l’uso della valutazione delle politiche in seno alle assemblee legislative.

Progetto CAPIRe è nato nel 2002 per iniziativa dei Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana. Alla base del progetto vi era la volontà di offrire una risposta alle necessità conoscitive e di controllo da parte delle Assemblee legislative circa l’attuazione data ai provvedimenti legislativi adottati e la loro capacità di rispondere a problemi collettivi.

La riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e il conseguente processo di revisione statutaria hanno offerto l’opportunità per ridefinire modi e strumenti volti a dare maggiore efficacia alla funzione di controllo in seno all'Assemblea attraverso il Progetto CAPIRe.

Lo scopo fondamentale del Progetto consiste nel dare maggiore efficacia alla **funzione di controllo** delle Assemblee regionali, mediante l’adozione di nuovi strumenti legislativi ed organizzativi al fine di:

- ricevere ed elaborare informazioni complesse per capire cosa è accaduto in seguito all'approvazione di una legge regionale;
- apprendere se le soluzioni adottate si sono dimostrate utili a risolvere il problema collettivo che ha motivato l'intervento legislativo;
- approfondire le cause di eventuali malfunzionamenti o inefficienze dell'apparato attuatore delle politiche regionali;
- giungere pienamente informati al confronto con l'Esecutivo e gli altri attori, istituzionali e non, presenti sul territorio regionale.

Alle attività di CAPIRe partecipano rappresentanti politici e tecnici designati dai Consigli che aderiscono al progetto. Il progetto CAPIRe è composto da un Comitato di indirizzo, un Comitato tecnico e da uno Staff operativo e di ricerca.

Il **Comitato di indirizzo** è composto dal Coordinatore della Conferenza e da due Consiglieri regionali per ciascuna Assemblea aderente. I componenti del Comitato di indirizzo sono nominati dai rispettivi Uffici di Presidenza in modo tale da rappresentare in modo paritario le forze di maggioranza e di opposizione presenti nelle singole assemblee. Il Comitato ha una funzione di guida per le attività del progetto ed è il promotore ufficiale delle iniziative realizzate dallo staff del progetto in collaborazione con le strutture interne delle Assemblee aderenti.

Il **Comitato tecnico** è formato da non più di due rappresentanti per ciascuna assemblea aderente e da almeno un rappresentante della Conferenza dei Presidenti. Il Comitato funziona come organo di coordinamento e di verifica delle attività programmate ed ha il potere di decidere, in accordo con il Comitato di indirizzo, modifiche e correzioni alle attività previste nel piano esecutivo dei lavori.

La gestione del progetto è a cura di ASVAPP (Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche). Recentemente, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome è entrata nella compagine

sociale dell'ASVAPP in qualità di socio sostenitore. Il 7 febbraio 2020 l'Assemblea Plenaria dei Presidenti ha approvato il **Regolamento** di funzionamento del progetto. Come previsto dall'art. 7 del Regolamento, le attività da svolgere sono stabilite nel Piano di lavoro nel quale sono specificate le linee operative per ciascun anno.

L'Assemblea legislativa ha confermato l'adesione a Progetto CAPIRe, accettandone le finalità e le condizioni di realizzazione previste dal nuovo Regolamento, così come disposto nella Delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea n.35 del 04/06/2020.

Nell'ambito di Progetto CAPIRe, inoltre, due funzionari del Servizio che si occupano dell'attività di analisi e valutazione hanno partecipato alle prime due edizioni del **Master in Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche**, il corso di formazione universitaria di alto livello nato dalla collaborazione del Senato della Repubblica e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province Autonome con l'Università Ca' Foscari Venezia, con l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche della Fondazione Bruno Kessler (IRVAPP) e l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP).

Le tesi hanno avuto ad oggetto "La valutazione delle politiche di incentivazione della partecipazione femminile al mercato del lavoro nel contesto regionale italiano" e "La nuova legge della Regione Emilia-Romagna sulla partecipazione: dall'analisi dell'esperienza in un'ottica di ciclo della regolazione volto ad un continuo miglioramento – Possibili spunti per la nuova stagione". Le tesi sono disponibili al link https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/organizzazione/Servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/analisi-delle-politiche-pubbliche-e-clausole-valutative/documentazione-di-approfondimento-sull2019attivita.

Lo staff del Servizio che si occupa dell'attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche partecipa inoltre alla "comunità di analisti" prevista dal Regolamento di CAPIRe, con l'obiettivo di dar vita ad una comunità di analisti di politiche regionali che possano scambiarsi esperienze e riflessioni, oltre che partecipare a gruppi di lavoro attivabili per lo sviluppo di specifiche attività del progetto.

La “Scheda informativa descrittiva dei possibili effetti di un progetto di legge” (AIR semplificata)

La scheda AIR semplificata dell’Assemblea dell’Emilia-Romagna è stata elaborata nella X Legislatura, fra il 2015 e il 2016, nell’ambito di una convenzione tra Assemblea legislativa e Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Parma “La qualità della regolazione e la semplificazione nell’attività normativa regionale in una prospettiva comparata” a seguito dell’interesse maturato in quel periodo per la tematica, anche sulla scia dell’attuazione della L.R. 18/2011 “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione” che prevedeva una serie di interventi finalizzati a raggiungere obiettivi di semplificazione.

La scheda è stata poi approvata con Delibera dell’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea n. 36 del 4 maggio 2016, in coerenza con l’articolo 49 del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna sull’analisi di fattibilità dei progetti di legge e in attuazione della L.R. 18/2011.

L’AIR consiste nella valutazione degli effetti attesi delle norme che si intendono introdurre nell’ordinamento. Tradizionalmente, l’AIR è uno strumento complesso che interviene per supportare il Legislatore nel valutare preventivamente i possibili effetti di diverse opzioni di regolazione (progetto di legge, atti amministrativi, opzione zero ovvero scelta di non intervento) e individuare quella preferibile. L’AIR, quindi, si utilizza prima dell’eventuale elaborazione di un pdl.

In questo caso, invece, è uno strumento che viene utilizzato quando il progetto di legge è stato già presentato o è in corso di predisposizione (quindi il Legislatore ha già scelto lo strumento normativo da adottare) e che si cerca di adattare ai diversi tempi del processo legislativo. La scheda così elaborata intende infatti essere uno strumento per acquisire maggiore conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire, e consegnare ai Consiglieri elementi e informazioni, utilizzando però uno strumento ritagliato sui tempi del

processo legislativo avente ad oggetto i progetti di legge di iniziativa assembleare, dove la predisposizione di detta scheda non interviene a monte della programmazione dell'intervento, ma quando già esiste una bozza di progetto di legge.

Come previsto dalla Delibera UP 36/2016, la scelta dei pdl da sottoporre all'AIR semplificata deve tenere in considerazione le risorse a disposizione per lo svolgimento dell'attività sperimentale, e dovrà ricadere sui pdl presentati che ridisegnano politiche complesse, sia con riferimento alle misure previste, sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti nella loro attuazione e che si prevede abbiano un significativo impatto socio-economico.

La Scheda AIR semplificata è uno strumento per acquisire maggiore conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire e consegnare ai Consiglieri elementi ed informazioni. Lo schema di scheda si compone di cinque sezioni, tocca diversi aspetti e contesti che possono più o meno essere sviluppati e trattati in base al tipo di proposta legislativa presentata, alle informazioni che si riescono a reperire, agli strumenti di ricerca e tecnici adottati, alle banche dati disponibili, alle professionalità dedicate e alle tempistiche stabilite. La scheda descrive il contesto giuridico e socio-economico di riferimento, contiene una prima raccolta di dati circa il fenomeno che si intende regolare e delinea una prima fase di consultazioni condotte nell'ambito dell'attività di redazione del progetto. Inoltre, individua i destinatari dell'intervento e specifica le possibili opzioni d'intervento (opzione 0, opzione non legislativa e opzione legislativa, ovvero quella prescelta) evidenziando per ognuna di esse i possibili impatti.

L'inserimento nella scheda di una sezione dedicata allo strumento per la valutazione dell'intervento, tipicamente una clausola valutativa, permette di attuare il collegamento fra le fasi del ciclo di vita della policy, proposto anche a livello europeo, che va dall'ideazione di un atto alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione.

La Scheda, in coerenza a quanto disposto dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa all'art. 49 (Analisi di fattibilità dei progetti di legge), può essere richiesta dai Presiden-

ti delle Commissioni, in accordo con gli stessi promotori del pdl e sentiti gli Uffici di Presidenza delle rispettive Commissioni, tenuto conto del parere del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari.

Ad oggi, sono state realizzate quattro schede AIR semplificate su progetti di legge poi diventati leggi regionali:

- "Norme per la promozione e il sostegno alle Pro Loco" (L.R. 5/2016);
- "Sostegno all'editoria locale" (L.R. 11/2017);
- "Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali)" (L.R. 6/2018)";
- "Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3" (L.R. 15/2018).

Gli studi sono disponibili nella banca dati "Demetra" in un'apposita sezione dedicata alla "Valutazione delle politiche pubbliche" predisposta per ciascuna legge regionale di riferimento. Per informazioni, link https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/organizzazione/Servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/analisi-delle-politiche-pubbliche-e-clausole-valutative/copy_of_analisi-impatto-della-regolamentazione.

GLI STRUMENTI DELLA VALUTAZIONE: CLAUSOLE VALUTATIVE E AIR

L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DI "CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI" DA PARTE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

Gli strumenti a disposizione dei Consiglieri per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti da parte dell'Assemblea ai sensi degli art.28 e 53 dello Statuto e articolo 50 del Regolamento interno dell'Assemblea: **le clausole e le missioni valutative.**

Il **monitoraggio della tempistica delle clausole svolto dal gruppo di lavoro Assemblea-Giunta** attraverso lo strumento previsto dall'art.103 del Regolamento dell'Assemblea, si inserisce nel "circuito della rendicontazione della Giunta nei confronti dell'Assemblea".

La funzione di valutazione e controllo dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna sull'attuazione delle leggi è prevista dallo Statuto della Regione Emilia-Romagna, Art. 28, comma 3:

> **"L'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati"**

Tale funzione si inserisce in un percorso oramai consolidato nel tempo e stimolato inizialmente dal progetto CAPIRe, nato nel 2002 su iniziativa dei Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana (www.capire.org).

Le fonti normative

STATUTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Legge Regionale 31 marzo 2005, n. 13

Testo coordinato con le modifiche apportate da:

L. R. 27 luglio 2009, n. 12

L. R. 16 dicembre 2013, n. 25

Art. 28

(...)

3. L'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati.

Art. 53

Impatto delle leggi e redazione dei testi

1. Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.

2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.

3. Il Regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 e il coinvolgimento delle Commissioni assembleari e della Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini di cui all'articolo 41.

REGOLAMENTO INTERNO DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELL'EMILIA-ROMAGNA

Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

28 novembre 2007, n. 14

Testo coordinato da deliberazione assembleare n. 155 del 25 marzo 2014

Art. 50

Controllo sull'attuazione delle leggi

1. Le clausole valutative sono disposizioni inserite nei testi di legge che definiscono i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori sono tenuti a trasmettere le informazioni necessarie al controllo sull'attuazione della legge e dei relativi effetti da parte dell'Assemblea.

.....

4. La clausola contiene:

a) la definizione degli obiettivi conoscitivi che l'Assemblea si pone e delle informazioni necessarie a soddisfare tali obiettivi;

b) l'individuazione dei soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste;

c) l'indicazione delle modalità e dei tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo;

d) la previsione di adeguate risorse dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione.

5. Le informazioni prodotte in attuazione di una clausola valutativa sono esaminate dalla commissione competente per materia, la quale può formulare valutazioni in merito e trasmetterle ai soggetti che hanno prodotto l'informazione. A tal fine l'Ufficio di presidenza della commissione esamina la documentazione prodotta avvalendosi del supporto tecnico delle strutture della Regione e sottopone le valutazioni alla commissione.

6. La commissione assembleare competente può decidere lo svolgimento di missioni valutative, finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale.

MISURE PER L'ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO REGIONALE E LOCALE. ISTITUZIONE DELLA SESSIONE DI SEMPLIFICAZIONE

Legge Regionale n. 18/2011

Art. 1, comma 2, lett. d), ha previsto l'introduzione sistematica delle clausole valutative negli atti normativi (non solo leggi regionali, ma anche regolamenti) approvati dalla Regione.

Un esempio di clausola valutativa

1) L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della legge e valuta i risultati conseguiti nel favorire nel territorio regionale.

2) A tal fine ogni tre anni la Giunta regionale presenta alla competente commissione assembleare una relazione che fornisce informazioni riguardo ai seguenti aspetti:

   a) .....

   b) .....

   c) .....

(obiettivi e finalità)

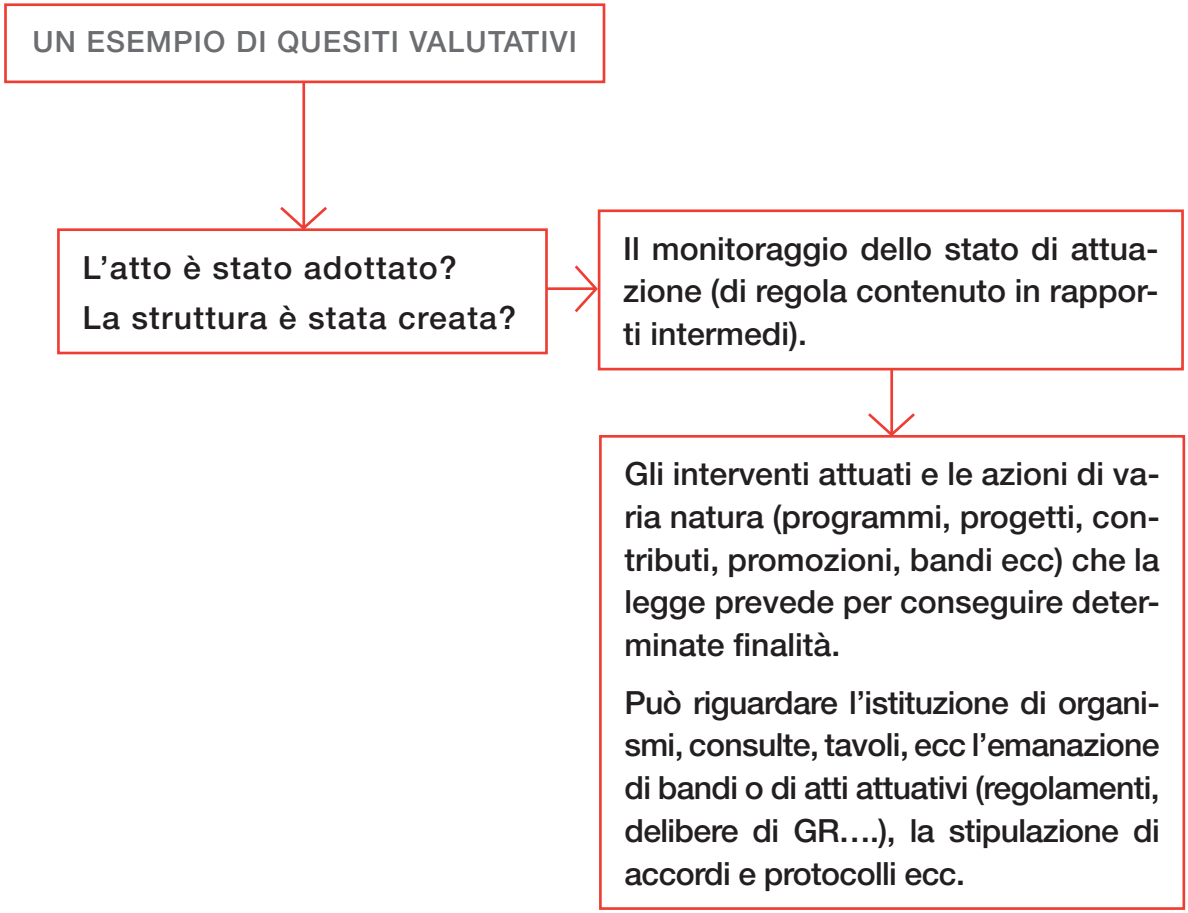
4) Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

Alcune clausole prevedono forme di valutazione partecipata.

Il rapporto intermedio previsto nella clausola valutativa

Normalmente le clausole valutative prevedono relazioni con cadenza triennale.

Alcune leggi (leggi di riorganizzazione, di riassetto) prevedono anche rapporti intermedi finalizzati al monitoraggio dell'attuazione di quanto previsto.



Le relazioni di ritorno in risposta alle clausole valutative

In risposta alle clausole la Giunta presenta relazioni periodiche alle Commissioni assembleari.

La procedura che prevede la presentazione della relazione di ritorno della Giunta in risposta alla clausola valutativa a cura dell'Assessore competente prevede i seguenti passaggi:

- attività di istruttoria da parte di un gruppo di lavoro misto Assemblea e Giunta sulla bozza di relazione presentata dal Servizio di Giunta interessato all'attuazione della norma;
- invio formale della relazione di ritorno alla clausola, predisposta a seguito dell'attività del Gruppo di lavoro misto, da parte dell'Assessore di Giunta competente alla Presidente dell'Assemblea legislativa;
- assegnazione alla Commissione competente per materia e iscrizione della presentazione della relazione all'ordine del giorno dell'Assemblea;
- attività di controllo svolta dal Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari ed eventuale predisposizione di una nota tecnica informativa (la nota non entra nei contenuti della relazione ma evidenzia ai consiglieri eventuali aspetti valutativi di rilievo e criticità).

La parte valutativa può avere ad oggetto informazioni di tipo quantitativo (es. quante risorse impiegate; quanti i beneficiari; quali e quanti gli interventi attuati tra quelli previsti) **e informazioni di tipo qualitativo, attraverso veri e propri quesiti, volti a valutare se e quali risultati la legge ha prodotto sia attesi che non attesi.**

Il supporto ai consiglieri per la redazione delle clausole valutative da inserire nei progetti di legge

Il supporto per la redazione delle clausole valutative da inserire nei progetti di legge si realizza attraverso lo staff della valutazione presente nel **Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari.**

Lo staff si compone di tre funzionari e di una PO che seguono anche altre attività previste dal Servizio:

- Enzo Madonna (PO)
- Monia Masetti
- Barbara Cosmani
- Andrea Orsi

Il gruppo di lavoro interdirezionale Assemblea legislativa-Giunta della Regione Emilia- Romagna

In questo percorso di analisi, valutazione e controllo delle politiche pubbliche svolge un ruolo fondamentale il **Gruppo di lavoro interdirezionale Assemblea-Giunta** per l'analisi, l'applicazione delle clausole valutative e la preistruttoria sulle relazioni di ritorno.

Il Gruppo di lavoro interdirezionale Assemblea-Giunta è composto da componenti che appartengono alla Direzione generale dell'Assemblea legislativa (Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari) e alla Direzione Generale Risorse, Europa, innovazione e Istituzioni.

I compiti del gruppo di lavoro interdirezionale Assemblea legislativa-Giunta della Regione Emilia-Romagna per l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche

Il Gruppo di lavoro svolge i seguenti compiti:

- monitoraggio dei termini previsti da ciascuna clausola valutativa per la predisposizione della relazione informativa
- collabora con le strutture di Giunta tenute a redigere le relazioni anche attraverso una prima valutazione tecnica della rispondenza del contenuto delle bozze di relazioni a quanto richiesto nelle clausole valutative
- supporto alle Commissioni assembleari che devono esaminare le relazioni stesse anche redigendo una nota tecnica sugli aspetti più rilevanti dal punto di vista valutativo
- esame ed istruttoria delle clausole valutative contenute nei progetti di legge presentati dalla Giunta regionale, anche al fine di predisporre, qualora ritenuto tecnicamente necessario, proposte emendative in sede di Commissione assembleare competente
- supporto tecnico per la realizzazione di eventuali missioni valutative decise dalle competenti Commissioni Assembleari, strumento previsto dall'art.50 del Regolamento dell'Assemblea

Il monitoraggio della tempistica delle clausole: un canale istituzionale a presidio delle scadenze

L'attività di monitoraggio relativa alle clausole e nello specifico al presidio del rispetto delle tempistiche previste, è istituzionalmente esercitata attraverso lo strumento previsto dall'**art.103 del Regolamento dell'Assemblea**.

Il gruppo di lavoro interdirezionale Giunta-Assemblea effettua il monitoraggio sul rispetto della tempistica delle singole clausole valutative in base alle diverse scadenze previste dalle clausole, e supporta l'attività della Presidenza dell'Assemblea legislativa per la predisposizione della segnalazione effettuata con una formale lettera di richiesta alla Giunta che riepiloga le relazioni in scadenza nel corso dell'anno. Questa richiesta è inserita nel "circuito della rendicontazione della Giunta nei confronti dell'Assemblea" che prevede la tenuta in evidenza delle scadenze di tutti gli impegni assunti dalla Giunta con leggi, atti di programmazione, delibere, risoluzioni, ordini del giorno. La segnalazione è prevista due volte all'anno (a gennaio e a luglio).

Presidio del monitoraggio della tempistica delle clausole da parte del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari dell'Assemblea legislativa

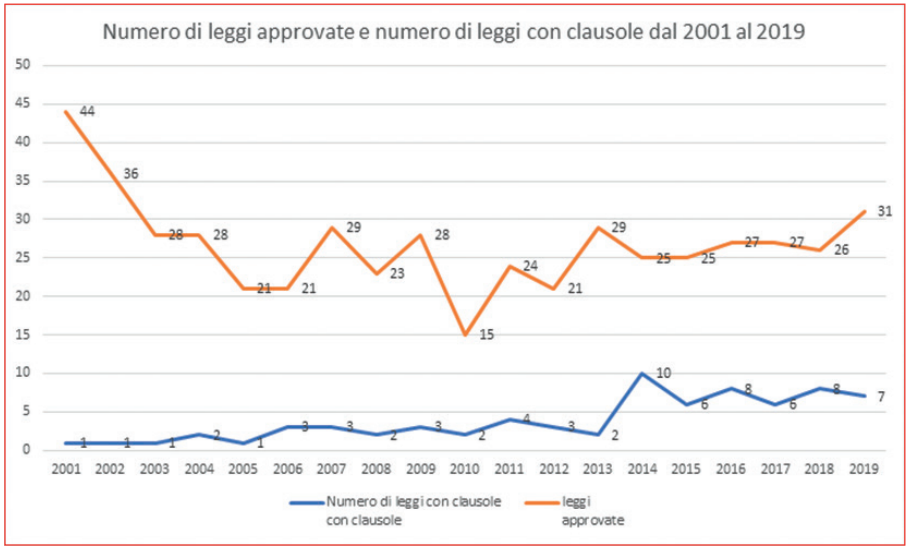
Il Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari dell'Assemblea legislativa presidia il monitoraggio della tempistica delle clausole, la tenuta in evidenza delle scadenze da inserire nella segnalazione del Presidente dell'Assemblea ai sensi dell'art.103 c.3 del Regolamento e la traccia delle relazioni già presentate, attraverso una banca dati tecnica interna e un confronto nell'ambito del Gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta.

La banca dati ad uso interno richiede una gestione complessa, peraltro utile anche a fini statistici e di rendicontazione tra i quali la certificazione qualità.

Un po' di numeri sulle clausole valutative

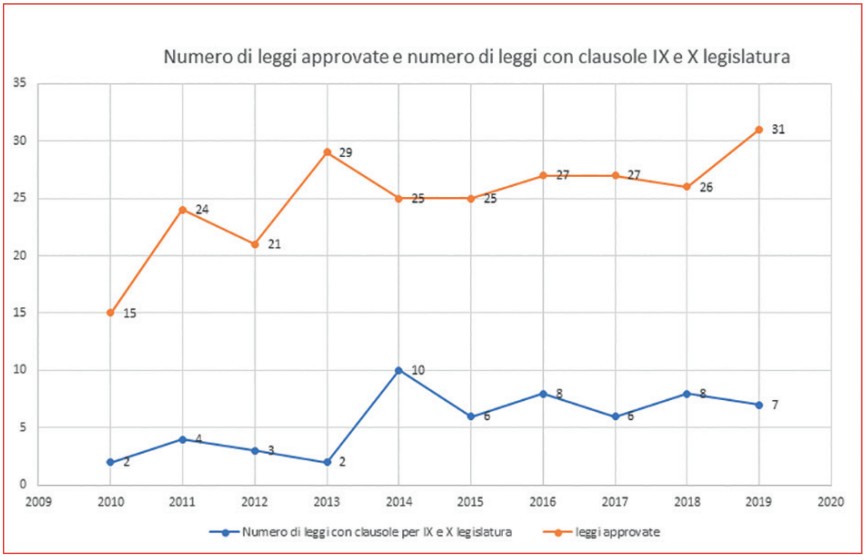
Dal 2001 al 2019 l'Assemblea legislativa ha approvato **508 leggi** e, di queste, **73 contengono una clausola valutativa.**

Anno	Numero di leggi con clausole	Leggi approvate
2001	1	44
2002	1	36
2003	1	28
2004	2	28
2005	1	21
2006	3	21
2007	3	29
2008	2	23
2009	3	28
2010	2	15
2011	4	24
2012	3	21
2013	2	29
2014	10	25
2015	6	25
2016	8	27
2017	6	27
2018	8	26
2019	7	31
TOT.	**73**	**508**



Nelle ultime due legislature (IX e X), l'Assemblea legislativa ha approvato **250 leggi** e, di queste, **56 contengono una clausola valutativa**.

Anno	Numero leggi con clausole	Leggi approvate
IX legislatura		
2010	2	15
2011	4	24
2012	3	21
2013	2	29
2014	10	25
X legislatura		
2015	6	25
2016	8	27
2017	6	27
2018	8	26
2019	7	31
TOT. IX e X legisl.	**56**	**250**



Un po' di numeri sulle relazioni di ritorno in risposta alle clausole valutative

Dal 2001 al 2019, la Giunta ha presentato **87 relazioni di ritorno** in risposta alle clausole valutative presenti in legge.

Anno	Numero di relazioni di ritorno
2001	
2002	
2003	1
2004	1
2005	1
2006	1
2007	
2008	2
2009	5
2010	1
2011	2
2012	6
2013	11
2014	5
2015	6
2016	8
2017	4
2018	24
2019	9
TOT.	**87**

Nelle **ultime due legislature (IX e X)**, la Giunta ha presentato **76 relazioni di ritorno** in risposta alle clausole valutative presenti in legge.

Anno	Numero relazioni di ritorno
IX legislatura	
2010	1
2011	2
2012	6
2013	11
2014	5
X legislatura	
2015	6
2016	8
2017	4
2018	24
2019	9
TOT. IX e X legisl.	76

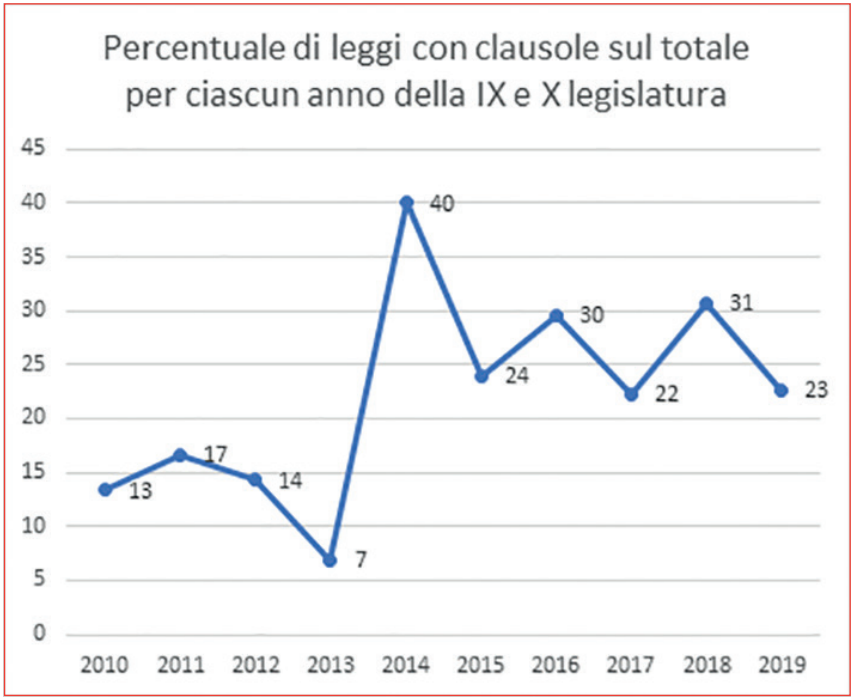
Un po' di numeri sulle clausole valutative

Dal **2001 al 2019**, la percentuale di leggi con clausola valutativa è il **14%.**

Anno	% di leggi con clausole sul totale approvato per ciascun anno
2001	2
2002	3
2003	4
2004	7
2005	5
2006	14
2007	10
2008	9
2009	11
2010	13
2011	17
2012	14
2013	7
2014	40
2015	24
2016	30
2017	22
2018	31
2019	23
TOT. percentuale	**14**

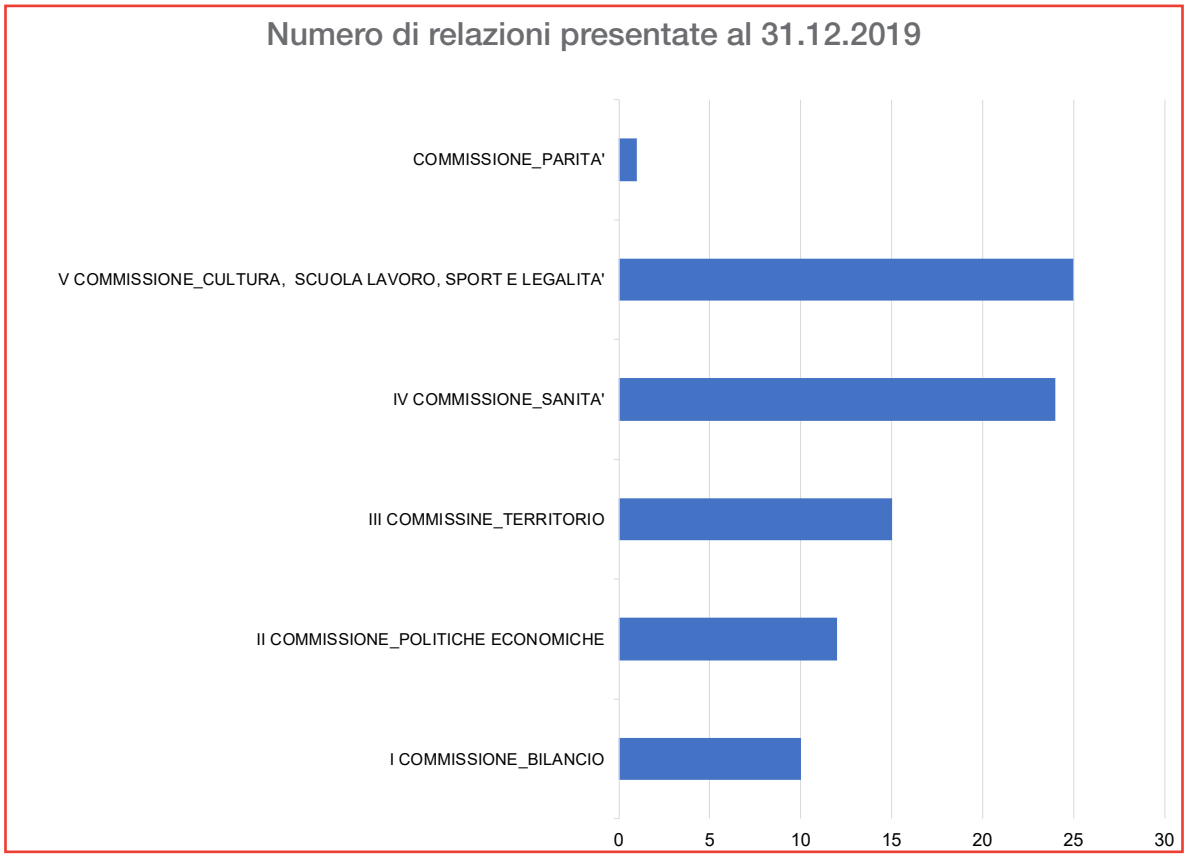
Nelle **ultime due legislature (IX e X)**, la percentuale di **leggi con clausola valutativa** è il **22%**.

Anno	P% di leggi con clausole sul totale approvato per ciascun anno per la IX e X legislatura
2010	13
2011	17
2012	14
2013	7
2014	40
2015	24
2016	30
2017	22
2018	31
2019	23
TOT. percentuale IX e X legislatura	**22**



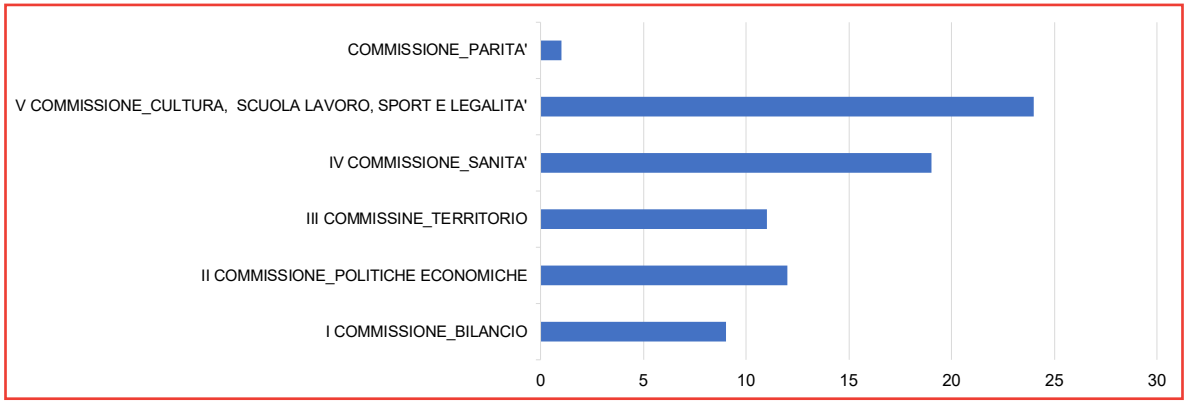
Un po' di numeri sulle relazioni di ritorno presentate in Commissione

Ripartizione per Commissione delle 87 relazioni di ritorno presentate dalla Giunta **dal 2001 al 2019.**

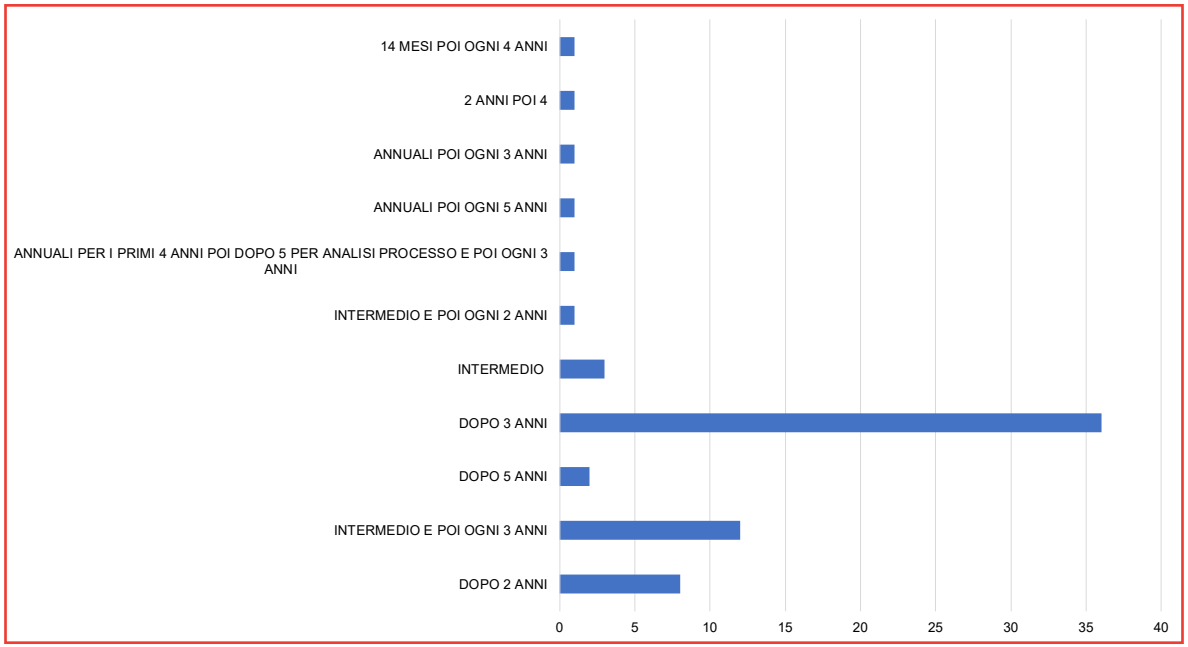


Ripartizione per Commissione delle 76 relazioni di ritorno presentate dalla Giunta nella **IX e nella X legilsatura**.

Commissione	Numero relazioni presentate nella IX e X legislatura
I Commissione (Bilancio)	9
II Commissione (Politiche economiche)	12
III Commissione (Territorio)	11
IV Commissione (Sanità)	19
V Commissione (Cultura, Scuola, Lavoro, Sport, Legalità)	24
Commissione Parità	1
TOT.	76



Sguardo d'insieme sulla tempistica prevista nelle clausole valutative delle leggi dal 2004 al 2019



Nel corso del tempo a cosa ha portato il sistema di valutazione adottato dalla Regione Emilia-Romagna?

Da un'analisi temporale delle clausole valutative e delle relative relazioni di ritorno si possono trarre le seguenti considerazioni:

- dal 2001 ad oggi, le CV e le relazioni di ritorno sono tendenzialmente aumentate e sono migliorate qualitativamente anche grazie all'impegno e all'attività del Gruppo di lavoro interdirezionale;
- le relazioni di ritorno vengono normalmente presentate nel rispetto della tempistica prevista nell'articolo di legge anche grazie al meccanismo dell'art.103 c.3 del Regolamento;
- c'è stata una maggior trasparenza e conoscibilità delle politiche regionali grazie alla pubblicazione delle relazioni in vari siti istituzionali e in Demetra;
- grazie allo strumento dell'art. 103 del Regolamento e al lavoro del Gruppo interdirezionale, il modello adottato di gestione e controllo delle clausole rappresenta una best practice nell'ambito di Progetto Capire anche rispetto alle altre assemblee regionali.

Missioni valutative

- La missione valutativa è una ricerca commissionata dall'Assemblea finalizzata all'analisi dell'attuazione e dei risultati di aspetti specifici di una legge.
- Sono ricerche che richiedono un'attività di raccolta, analisi, elaborazione di dati e informazioni per la cui realizzazione vengono coinvolti Enti di ricerca o Università.
- L'art.50 del Regolamento dell'Assemblea prevede che sia la Commissione assembleare competente a decidere lo svolgimento di missioni valutative; a tal fine, la Commissione designa un commissario di maggioranza e uno di minoranza.

Maggior trasparenza e conoscibilità delle politiche regionali attraverso la comunicazione all'esterno dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche

Le **informazioni sull'attività di valutazione** sono disponibili sul sito dell'Assemblea al link: https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/organizzazione/Servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/analisi-delle-politiche-pubbliche-e-clausole-valutative.

Le relazioni e le note tecniche di accompagnamento, elaborate in occasione della discussione in Commissione, sono consultabili nella banca dati **"Demetra"** dove, per ciascuna legge regionale di riferimento, è stata creata un'apposita sezione dedicata alla **"Valutazione delle politiche pubbliche"**.

GLI STRUMENTI PER SUPPORTARE IL LEGISLATORE NELLO SVOLGIMENTO DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA

- La scheda AIR semplificata come contributo ai consiglieri per acquisire maggiore conoscenza della situazione (sociale, economica, giuridica) sulla quale si vuole intervenire e consegnare ai Consiglieri elementi ed informazioni e per valutare preventivamente i possibili effetti di diverse opzioni di regolazione (progetto di legge, atti amministrativi, opzione zero ovvero scelta di non intervento) e individuare quella preferibile.
- La redazione della norma finanziaria per i PDL di iniziativa consiliare che comportano nuovi oneri finanziari e la predisposizione della relativa Scheda tecnico-finanziaria.

Cos'è l'AIR

L'AIR *"consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative*" (art.14 c.1 L. 246/2005)
È un percorso logico volto ad arricchire il processo decisionale *"ponendosi le giuste domande"* prima di elaborare una nuova norma, fornendo informazioni che mettano in evidenza vantaggi e svantaggi attesi da diverse alternative d'intervento.

L'Air nel ciclo della regolazione

- Nella visione ciclica della vita di una politica, l'AIR "*costituisce un supporto alle decisioni dell'organo di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità di un intervento normativo"* (art.14 c.2 L. 246/2005).
- Il tema della qualità della legislazione durante l'intero ciclo di vita di una politica è una priorità definita dalla Commissione Europea nella sua Comunicazione sulla *smart regulation*, evidenziando come le fasi della regolamentazione vadano infatti integrate all'interno di una strategia organica (*life cycle approach*).

- In questa visione, la fine di un ciclo coincide infatti con l'inizio di un ciclo nuovo: si inizia con le analisi d'impatto ex ante e prosegue con l'elaborazione del provvedimento, al quale si applica poi il monitoraggio in itinere fino alla valutazione ex post. Il processo di regolazione segue quindi fasi tra loro interconnesse e ricorsive.
- A livello nazionale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169 ha approvato il Regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni che ha sostituito i precedenti regolamenti su AIR e VIR (rispettivamente, DPCM n. 170/2008 e DPCM n. 212/2009). Il Regolamento ha affermato una visione ciclica della regolazione riportando che AIR VIR e consultazione sono strumenti che, tra loro integrati, concorrono ad una better regulation, alla trasparenza, chiarezza e completezza dell'informazione, secondo un approccio circolare.

La scheda AIR della Regione Emilia-Romagna

Si colloca nell'esperienza sul tema della qualità della legislazione che da tempo è all'attenzione dell'Assemblea ed è disciplinata dallo Statuto (art. 28 e 53), dal Regolamento (Titolo VI, dedicato alle "Procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi - Pareri di conformità e altre disposizioni") e dalla L.R. 18/2011 in materia di semplificazione.

L'attività, avviata con l'analisi di fattibilità dei progetti di legge, è proseguita dedicando grande attenzione all'esercizio della funzione di *"controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali"* da parte dell'Assemblea (clausole e missioni valutative)

In seguito, in attuazione della L.R. 18/2011 in materia di semplificazione e grazie al supporto dell'Università di Parma, è stata realizzata la "scheda AIR semplificata".

Il contesto normativo

La Delibera UP 36/2016 ha approvato la "Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (denominata AIR semplificata) da utilizzare per i progetti di legge di iniziativa assembleare":

- in attuazione dell'art. 53 dello Statuto, nel quale si legge che *"Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi"*
- in coerenza con l'articolo 49 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna che disciplina l'analisi di fattibilità dei progetti di legge
- in attuazione della L.R. 18/2011 in materia di semplificazione.

Caratteristiche della scheda AIR "semplificata"

- L'AIR è uno strumento complesso, la scheda è semplificata per la necessità di bilanciare le esigenze conoscitive dei consiglieri e i tempi del processo legislativo
- La predisposizione della scheda non interviene a monte della programmazione dell'intervento, ma quando esiste una prima bozza di progetto di legge, per supportare il legislatore con elementi e informazioni sulla situazione sulla quale si vuole intervenire.
- La scheda contiene gli elementi cardine dell'AIR ma semplifica alcuni passaggi, privilegiando un'analisi di tipo qualitativo delle opzioni d'intervento (vantaggi e svantaggi), al fine di fornire ai consiglieri uno strumento di conoscenza in grado di bilanciare le esigenze conoscitive dei consiglieri e i tempi del processo legislativo.
- La scelta dei pdl da sottoporre all'AIR semplificata dovrà tenere in considerazione le risorse a disposizione per lo svolgimento dell'attività, dovrà ricadere sui pdl che ridisegnano politiche complesse, sia con riferimento alle misure previste, sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti nella loro attuazione e che si prevede abbiano un significativo impatto socio-economico.
- È uno strumento ritagliato sui tempi del processo legislativo, con un livello di approfondimento dei contenuti che varia anche in funzione dei tempi disponibili per l'analisi.

Approccio circolare alla qualità della regolazione scheda AIR semplificata dell'Assemblea

La scheda AIR semplificata dell'Assemblea legislativa è coerente con il modello *ciclo di vita della regolazione*, prevedendo l'inserimento nella scheda di una specifica sezione dedicata al monitoraggio e valutazione (proponendo l'inserimento di una clausola valutativa o sue modifiche, se non già presente nella bozza di elaborato di pdl).

Considerando che la Commissione Europea nella sua Comunicazione sulla *smart regulation* evidenzia come le fasi della regolamentazione vadano integrate all'interno di una strategia organica (*life cycle approach*) e anche il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 dispone sulla visione ciclica della regolazione evidenziando l'integrazione tra Air, Vir e consultazioni.

La fine di un ciclo coincide quindi con l'inizio di un ciclo nuovo: inizia con le analisi d'impatto *ex ante* e prosegue con l'elaborazione del provvedimento, al quale si applica poi il monitoraggio in itinere fino alla valutazione *ex post*.

La scheda AIR

- La scheda può essere richiesta dai Presidenti delle commissioni, in accordo con gli stessi promotori del pdl e sentiti gli Uffici di Presidenza delle rispettive Commissioni, tenuto conto del parere del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari (Delibera UP 36/2016).

- La scheda AIR è svolta dal gruppo di lavoro multidisciplinare interno al Servizio legislativo e coordinamento commissioni assembleari che si occupa della valutazione delle politiche pubbliche, delle norme finanziarie e schede tecnico-finanziarie.
- Necessita di coinvolgere funzionari di altri settori in base ai temi trattati.

Le fasi dell'AIR

- Si avvia sui progetti di legge di iniziativa assembleare già elaborati o in corso di predisposizione
- Contiene gli elementi caratteristici dell'AIR

La griglia di analisi è composta da cinque sezioni:

Sezione A	**Descrizione del contesto (normativo ed economico-sociale)**
Sezione B	**Rapporto sulle consultazioni**
Sezione C	**Destinatari dell'intervento ed obiettivi**
Sezione D	**Individuazione e valutazione delle opzioni di intervento**
Sezione E	**Strumento di controllo e monitoraggio degli effetti dell'intervento**

- L'analisi confluisce in un'apposita relazione, presentata dal gruppo di lavoro in una delle prime sedute della Commissione assembleare referente del progetto di legge.

Riflessioni tratte dall'esperienza dell'Assemblea legislativa

Considerazioni tratte dall'esperienza:

- l'AIR richiede una pluralità di conoscenze e un lavoro congiunto, che non può prescindere dalla collaborazione delle direzioni e uffici competenti per le materie specifiche;

- rilevanza delle banche dati principalmente per la sezione dedicata ai destinatari e all'analisi socio-economica e specifico supporto tecnico di "esperti del settore";
- la consultazione è ritenuta un elemento importante;
- si evidenzia l'importanza dell'impostazione del sistema di valutazione dell'intervento già in sede di AIR (una clausola valutativa);
- importanza della tempistica/programmazione dell'attività per predisporre la scheda AIR. I tempi dell'iter legislativo dipendono oltre che dalle previsioni regolamentari, dall'attività politica e hanno ricadute:
  - nella fase di scelta dei pdl "candidati" per la realizzazione della scheda AIR semplificata
  - nelle fasi di svolgimento dell'AIR: un'accelerazione o un rallentamento nel calendario dell'esame del pdl in Commissione influenza il livello di approfondimento dell'analisi.

La comunicazione all'esterno dell'analisi d'impatto della regolamentazione
Scheda AIR finalizzata ad una maggior trasparenza e conoscibilità delle politiche regionali

- Materiali, documentazioni e studi sull' AIR sono pubblicati sul sito dell'Assemblea al link: https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/organizzazione/Servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/analisi-delle-politiche-pubbliche-e-clausole-valutative.

- La scheda AIR semplificata relativa ai progetti di legge considerati, è pubblicata nella banca dati **"Demetra"** dove, per ciascuna legge regionale di riferimento, è stata creata un'apposita sezione dedicata alla "Valutazione delle politiche pubbliche".

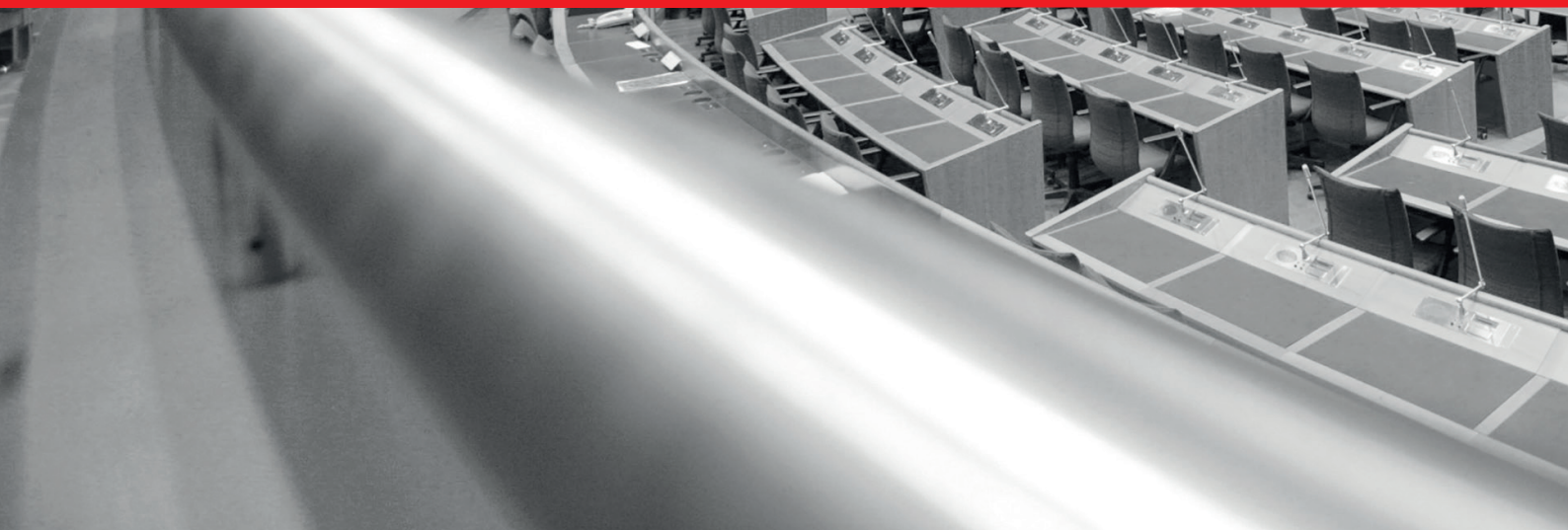
RegioneEmilia-Romagna
Assemblea legislativa
Commissione VI
Statuto e regolamento

Grafica e layout
Roberta Gravano
Assemblea legislativa

Stampa
Centro stampa regionale

Finito di stampare nel mese di ottobre 2020

Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa
Servizio
Affari legislativi
e coordinamento commissioni assembleari

L'ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ASSEMBLEA ALL'INIZIO DELL'XI LEGISLATURA

ottobre 2020