

Una definizione di valutazione delle politiche pubbliche

“.....la valutazione delle politiche pubbliche, intesa come verifica sull’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche, quale strumento che contribuisce al pieno ed incisivo esercizio della funzione di controllo delle Assemblee Legislative, favorisce il miglioramento della qualità sostanziale della normazione e della sfera di influenza delle Assemblee legislative nell’elaborazione delle politiche regionali, nonché il loro ruolo di rappresentanza democratica dell’intera comunità regionale.

La valutazione delle politiche è riferita alla fase discendente del processo decisionale e non ha finalità ispettive. Essa tende ad accrescere e generare conoscenza condivisa, imparziale e qualificata riguardo l’attuazione e i risultati delle politiche regionali realizzate.”¹

Analisi e valutazione delle politiche pubbliche dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

L'analisi e valutazione delle politiche pubbliche dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna è in linea con la visione ciclica della vita di una politica e con il tema della qualità della legislazione durante l'intero ciclo di vita di una politica che rappresenta una **priorità della Commissione Europea nella sua Comunicazione sulla *smart regulation*** che evidenzia come le fasi della regolamentazione vadano integrate all'interno di una strategia organica (*life cycle approach*)

- **Nella visione ciclica la fine di un ciclo coincide 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.**
- **Il tema della qualità della legislazione** per la Regione Emilia-Romagna è disciplinato 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.**

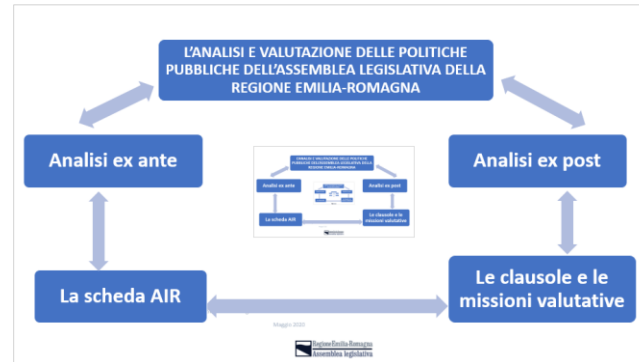
L'ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Analisi ex ante

Analisi ex post

La scheda AIR

Le clausole e le missioni valutative



Maggio 2020

Analisi ex post: valutazione e controllo delle politiche pubbliche dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

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)



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:
.....(obiettivi e finalità)
3. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

Alcune clausole prevedono forme di valutazione partecipata

La funzione di valutazione e controllo dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna: 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.

Un esempio di quesiti valutativi

l'atto è stato adottato?
la struttura è stata creata?

Il monitoraggio dello stato di attuazione (di regola contenuto in rapporti intermedi)

Gli interventi attuati e le azioni di varia natura (programmi, progetti, contributi, promozioni, bandi ecc) che la legge prevede per conseguire determinate finalità. Può riguardare l'istituzione di organismi, consulte, tavoli, ecc l'emaneazione di bandi o di atti attuativi (regolamenti, delibere di GR...), la stipulazione di accordi e protocolli ecc

LA RELAZIONE DI RITORNO IN RISPOSTA ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA

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 la risposta ai quesiti della clausola per valutare se e quali risultati la legge ha prodotto sia attesi che non attesi.

Passaggi relativi alla procedura di presentazione della relazione di ritorno

- **attività di istruttoria** da parte di un **gruppo di lavoro misto** Assemblea e Giunta sulla bozza di relazione
- **invio formale della relazione di ritorno alla clausola da parte dell'Assessore competente** per materia **alla Presidente** dell'Assemblea legislativa
- **assegnazione alla Commissione competente**
- Eventuale predisposizione di una **nota tecnica informativa**

La funzione di analisi, valutazione e controllo delle politiche pubbliche: il gruppo di lavoro interdirezionale Assemblea legislativa e 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 della Giunta (**Servizio Affari legislativi e aiuti di stato**).

I membri del Gruppo di lavoro interdirezionale Assemblea-Giunta per il Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari che svolge l'attività di valutazione sono: Andrea Orsi, Barbara Cosmani, Enzo Madonna, Monia Masetti.



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** .

Questa richiesta è inserita nel “circuito della rendicontazione della Giunta nei confronti dell'Assemblea” ed è **prevista due volte all'anno** (a gennaio e a luglio).

Il **Servizio presidia** tale attività attraverso una **banca dati tecnica di gestione interna** e un confronto nell'ambito del **Gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta**.

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**

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

- 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

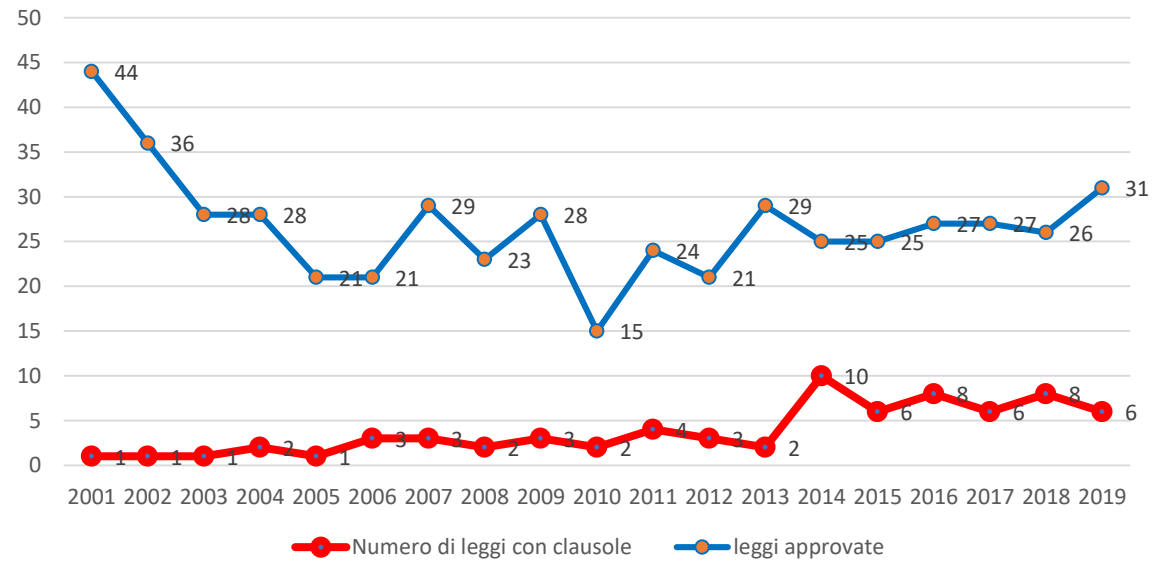
Un po' di numeri sulle clausole valutative

Dal 2001 al 2019 l'Assemblea legislativa ha approvato **508 leggi** e, di queste, **72** contengono una **clausola valutativa**

Anni	leggi approvate	Numero di leggi con clausole per anno
2001	44	1
2002	36	1
2003	28	1
2004	28	2
2005	21	1
2006	21	3
2007	29	3
2008	23	2
2009	28	3
2010	15	2
2011	24	4
2012	21	3
2013	29	2
2014	25	10
2015	25	6
2016	27	8
2017	27	6
2018	26	8
2019	31	6
Totale	508	72



Numero di leggi approvate e numero di leggi con clausole dal 2001 al 2019



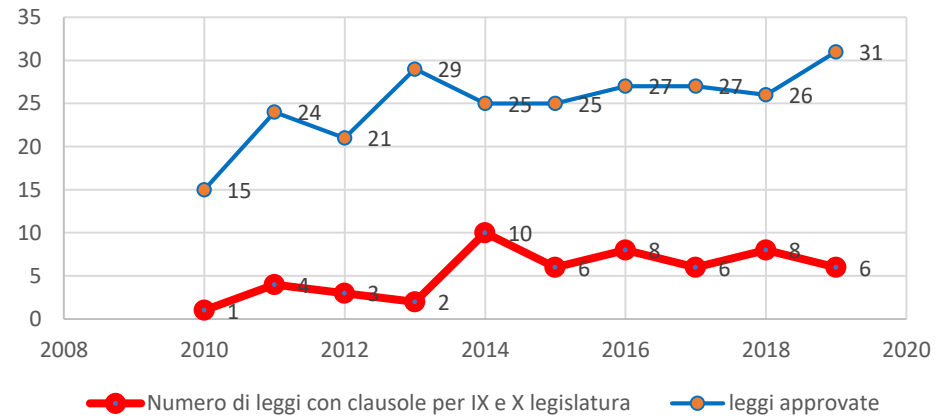
Un po' di numeri sulle clausole valutative

Nelle ultime due legislature (IX e X), l'Assemblea legislativa ha approvato **250 leggi** e, di queste, **54** contengono una **clausola valutativa**

Anni	leggi approvate	Numero di leggi con clausole per IX e X legislatura
2010	15	1
2011	24	4
2012	21	3
2013	29	2
2014	25	10
2015	25	6
2016	27	8
2017	27	6
2018	26	8
2019	31	6
Totale	250	54



Numero di leggi approvate e numero di leggi con clausole ultime due legislature (IX e X)



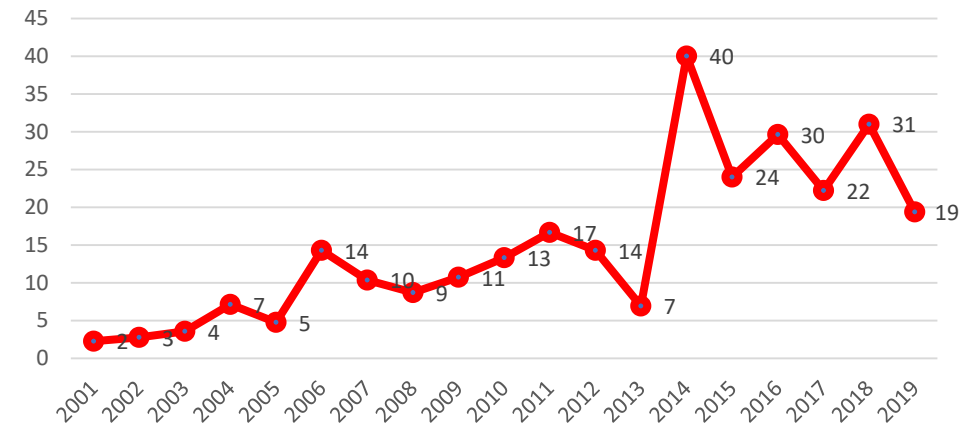
Un po' di numeri sulle relazioni di ritorno presentate per Commissione

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

Anni	Percentuale di leggi con clausole sul totale approvato per 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	19
Totale	14



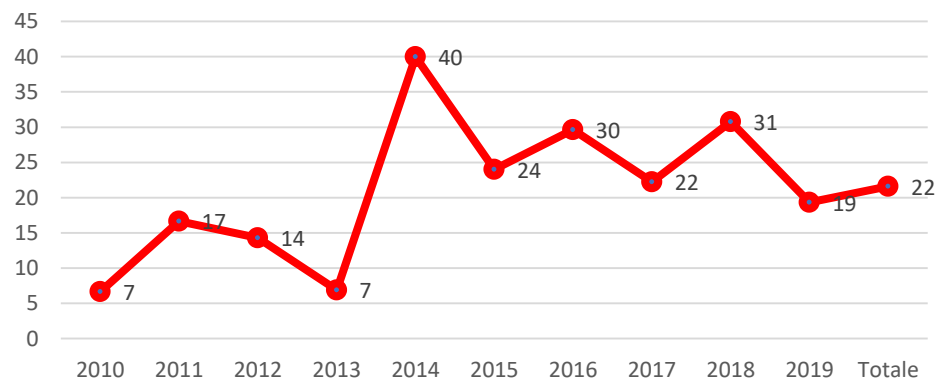
Percentuale di leggi con clausole sul totale per ciascun anno dal 2001 al 2019



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

Anni	Percentuale di leggi con clausole sul totale approvato per anno per la IX e X legislatura
2010	7
2011	17
2012	14
2013	7
2014	40
2015	24
2016	30
2017	22
2018	31
2019	19
Totale	22

Percentuale di leggi con clausole sul totale per ciascun anno approvate nelle ultime due legislature (IX e X)



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

Anni	Numero di relazione di ritorno per anno
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
Totale	87



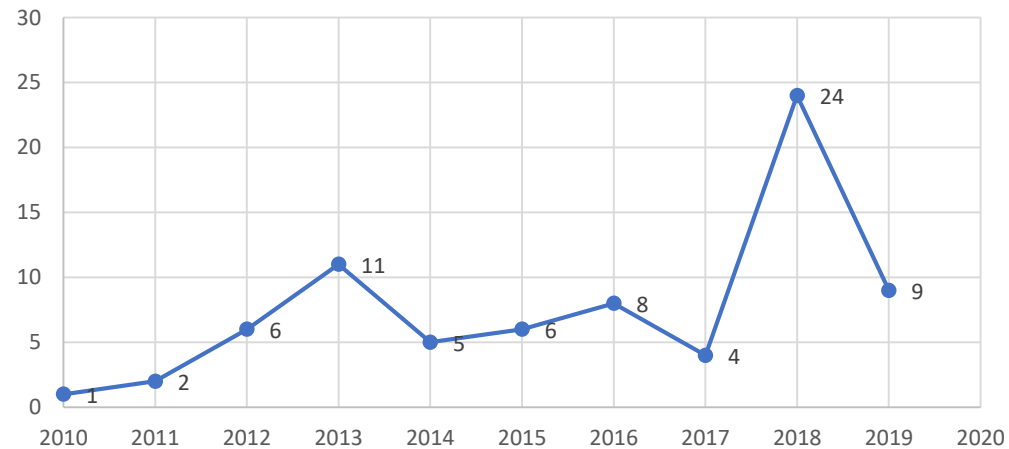
Un po' di numeri sulle relazioni di ritorno in risposta alle clausole valutative

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

Anni	Numero di relazione di ritorno per IX e X legislatura
2010	1
2011	2
2012	6
2013	11
2014	5
2015	6
2016	8
2017	4
2018	24
2019	9
Totale	76



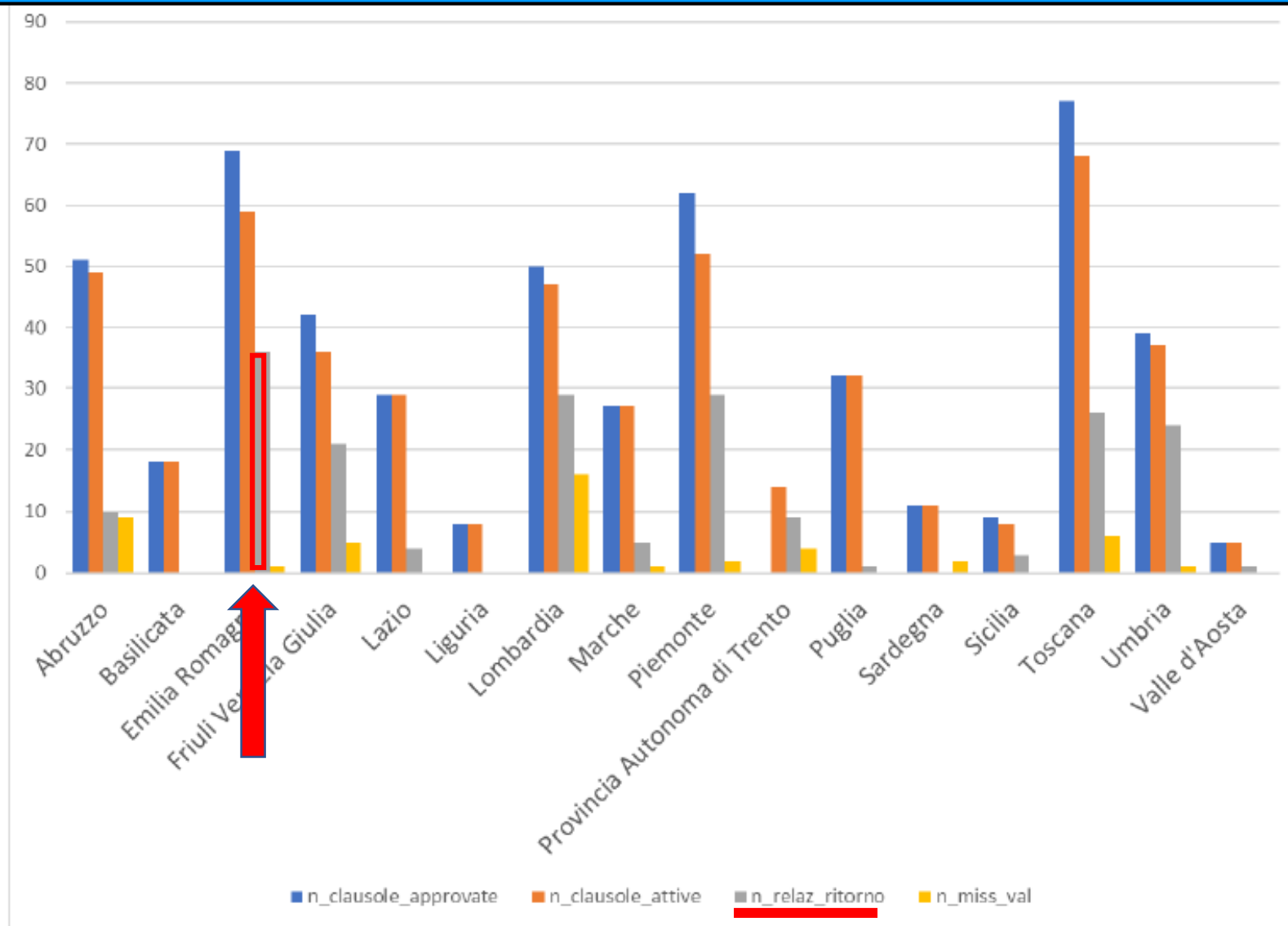
Numero di relazione di ritorno ultime due legislature (IX e X)



Un confronto tra regioni sugli organi deputati alla valutazione delle politiche pubbliche



Un confronto tra regioni: clausole, relazioni di ritorno e missioni valutative



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”.

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

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)*
- 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***».
- Rappresenta 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**

La scheda Air dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

La scheda AIR semplificata può essere uno **strumento per supportare il Legislatore nello svolgimento della funzione legislativa** in quanto può fornire un contributo per acquisire maggiore conoscenza della situazione (sociale, economica, giuridica) sulla quale si vuole intervenire.

La scheda può consegnare ai consiglieri elementi ed informazioni per **valutare preventivamente i possibili effetti di diverse opzioni di regolazione** (progetto di legge, atti amministrativi, opzione zero, ovvero scelta di non intervento) **al fine di supportare una scelta preferibile**

Il contesto normativo

- In attuazione della l.r. 18/2011 in materia di semplificazione e grazie al supporto dell'Università di Parma, è stata realizzata la «**scheda informativo-descrittiva** dei possibili effetti della regolamentazione (denominata **AIR semplificata**) da utilizzare per i progetti di legge di iniziativa assembleare», approvata con **Delibera UP 36/2016**.
- La scheda è conforme **all'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**”* ed è coerente con l'articolo **49 del Regolamento** interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna che **disciplina l'analisi di fattibilità dei progetti di legge**

Caratteristiche della scheda AIR «semplificata»

L'AIR è uno strumento complesso, la scheda adottata in Assemblea è semplificata perchè ha la **necessità di bilanciare le esigenze conoscitive dei consiglieri con 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.

Caratteristiche della scheda AIR «semplificata»

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)**

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** che si prevede abbiano un significativo impatto socio-economico

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

La **scheda AIR semplificata** dell'Assemblea legislativa è **coerente** con:

- il tema della qualità della legislazione durante l'intero ciclo di vita di una politica che rappresenta una priorità della Commissione Europea nella sua **Comunicazione sulla *smart regulation*** che evidenzia come le fasi della regolamentazione vadano integrate all'interno di una strategia organica (*life cycle approach*)
- il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n.169** che afferma la visione ciclica della regolazione riportando che AIR VIR e consultazioni 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 semplificata dell'Assemblea** legislativa è in linea con la visione che la fine di un ciclo coincide con l'inizio di un ciclo nuovo.

La scheda AIR

La «scheda AIR semplificata» è **ritagliata sui tempi del processo legislativo**, con un livello di approfondimento dei contenuti che varia in funzione degli stessi.

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.

Scheda AIR semplificata dell'Assemblea

- ▶ Si avvia sui progetti di legge di iniziativa assembleare già elaborati o in corso di predisposizione
- ▶ 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

La griglia di analisi che contiene gli elementi caratteristici dell'AIR è composta da cinque sezioni:

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

Cosa è stato realizzato dal Servizio Affari legislative e Coordinamento commissioni Assembleari

Dal 2016 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**” (lr 5/2016)
- “**Sostegno all’editoria locale**” (lr 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)**” (lr 6/2018)
- “**Legge sulla partecipazione** all'elaborazione delle politiche pubbliche. abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3” (lr 15/2018)

Nel anno in corso è stato realizzato lo studio «**La scheda AIR dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna nel quadro del Regolamento 169/2017 in materia di AIR, VIR e consultazioni**» presentato lo scorso settembre all’Osservatorio Legislativo Interregionale - OLI

Riflessioni tratte dall'esperienza dell'Assemblea legislativa

- l'AIR richiede una **pluralità di conoscenze e un lavoro congiunto con** direzioni e uffici competenti per materia (**esperti del settore**)
- **rilevanza delle banche dati** principalmente per la sezione dedicata ai destinatari e all'analisi socio-economica
- le **consultazioni** sono ritenute elementi importanti
- si evidenzia l'importanza del **sistema di valutazione** (una **clausola valutativa**)

Riflessioni tratte dall'esperienza dell'Assemblea legislativa

- importanza della **tempistica/programmazione dell'attività poichè ha ricadute:**
 - **sulla scelta dei pdl "candidati"** (alcuni pdl idonei alla realizzazione della scheda AIR potrebbero non essere analizzati a causa di tempi troppo compressi)
 - **sul livello di approfondimento dell'analisi**

Un esempio di processo circolare della legislazione: la Legge sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna – Ir n.15/2018

Un sistema normativo di qualità, deve essere di tipo circolare in ottica di better regulation **si va dalla fase ex ante (programma normativo e Air), all'adozione della norma (drafting), al monitoraggio, alla valutazione (VIR).**

In ogni fase risultano importanti le consultazioni anche attraverso forme di partecipazione.

Ogni fase deve inoltre essere comunicata per garantire la trasparenza



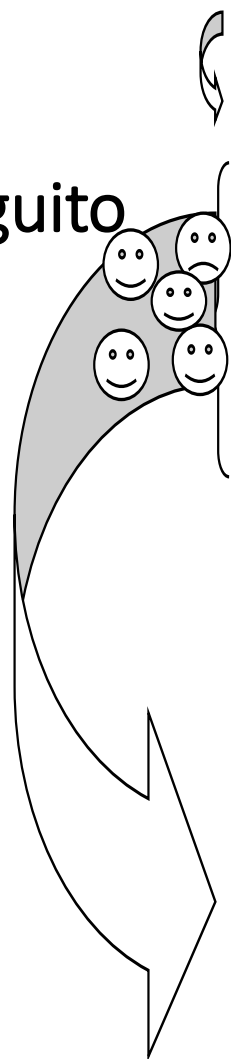
Il percorso seguito durante l'iter legislativo che ha portato alla scrittura della proposta di legge sulla partecipazione ora divenuta Ir n. 15/2018 e all'abrogazione della Ir n.3/2010, rappresenta un esempio di quell'approccio circolare che concorre alla qualità del processo normativo come disposto nel DPCM n.169/2017

L'iter legislativo che ha portato alla scrittura della proposta di legge sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna divenuta Ir n.15/2018

In vista della revisione della Ir 3/2010 è stato istituito un gruppo di lavoro misto Giunta regionale e Assemblea legislativa che nel suo processo di revisione della norma ha tenuto conto di quanto emerso:

- **dalla relazione di ritorno** della Giunta regionale in risposta alla clausola
- **dal percorso di ascolto partecipato che si è articolato in un questionario online “Cittadino protagonista”, e in una serie di incontri/eventi territoriali “Diciamo la nostra”.**

Il processo circolare dell'iter legislativo seguito per la lr 15/2018



- Clausola valutativa art 18 lr 3/2010
- Relazione di ritorno della Giunta regionale in risposta alla clausola valutativa
- Percorso di ascolto partecipato "Diciamo la nostra"
- Questionario "Cittadino protagonista"
- Raccolta osservazioni dell'Associazione italiana per la partecipazione AIP2
- Istituzione gruppo di lavoro misto Giunta e Assemblea della Regione Emilia-Romagna
- Deposito del progetto di legge
- Assegnazione del progetto di legge alla I Commissione
- Illustrazione in Commissione
- Udienza conoscitiva
- Audizione
- Presentazione scheda AIR – analisi di impatto della regolamentazione
- Discussione degli emendamenti in Commissione
- Illustrazione, discussione emendamenti e approvazione in Aula nella seduta del 17 ottobre 2018
- Pubblicazione sul Bollettino Ufficiale

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”.