
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna
---	---	--

**CLAUSOLE VALUTATIVE DELLE LEGGI REGIONALI:
L'ESPERIENZA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

Le clausole valutative sono uno degli strumenti di valutazione delle leggi previsti negli ordinamenti regionali. Valutare le leggi significa verificare lo stato e le modalità di attuazione di una legge e valutare gli effetti che la legge ha prodotto. La valutazione ha dunque due componenti: una di misurazione e una di espressione di un giudizio sulla corrispondenza tra gli obiettivi dichiarati e gli effetti verificatisi.


La valutazione delle leggi è una forma di valutazione delle politiche pubbliche che, negli ordinamenti statale e regionale, trovano una loro espressione nelle leggi. La valutazione delle leggi è una metodologia ricompresa nel novero delle tecniche di *better regulation*; essa si inserisce nel ciclo della produzione normativa ed è finalizzata a migliorare la qualità, e dunque l'efficacia, della regolazione. In particolare, gli strumenti di valutazione si collocano in una fase *ex post*, intervengono cioè quanto la legge è già stata approvata ed è in vigore da un lasso di tempo tale da consentire una analisi e una valutazione della sua attuazione.

Il tema della valutazione si è imposto ormai da un paio di decenni all'attenzione dei legislatori europeo e statale e numerosi sono ormai gli interventi normativi volti ad introdurre e a disciplinare gli strumenti di *better regulation* nel nostro ordinamento, nonché le iniziative volte a svilupparli e a diffonderne l'utilizzo. A livello normativo statale lo strumento di valutazione delle leggi è rappresentato dalla V.I.R. (valutazione di impatto della regolazione) profondamente rivista con il D.P.C.M. n. 169 del 2017 che, come noto, ha introdotto una nuova disciplina dell'A.I.R., della V.I.R. e, per la prima volta, delle correlate fasi di consultazione. La VIR non si applica alle amministrazioni diverse da quelle statali; essa dunque non si applica direttamente alle amministrazioni regionali le quali in relazione alla valutazione delle proprie leggi hanno individuato strumenti che, pur accomunati per ratio e finalità alla VIR, hanno una loro peculiare disciplina.

A livello regionale, il tema della valutazione delle leggi comincia a ricevere una certa attenzione nei primi anni del 2000. E' negli Statuti regionali della tornata successiva alla riforma costituzionale del 1999 che compaiono le prime disposizioni sulla qualità dei testi normativi e sulla valutazione delle leggi. Nel 2005 l'OLI fece un primo lavoro di analisi comparativa degli istituti disciplinati dai nuovi Statuti regionali¹, aggiornato nel 2009², da cui risultò che in tutti gli Statuti vi erano riferimenti ai principi della semplificazione normativa e della qualità dei testi normativi e in alcuni anche disposizioni che richiamavano la necessità di implementare quelle che poi si sarebbero chiamate "tecniche di *better regulation*" e che introducevano strumenti di verifica dell'efficacia delle leggi regionali; nel 2002 nacque il progetto Capire e nel 2007 venne siglata la cd Carta di Matera. Gli studiosi individuarono quale uno dei motivi dell'affermarsi di questi temi ed in particolare di quello della valutazione delle politiche nella necessità, all'indomani della riforma costituzionale, di <<individuare nuove forme di intervento e controllo da parte dei Consigli, chiaramente

¹ OLI, *I nuovi statuti regionali: lo stato dell'arte*, aprile 2005

² OLI, *Ordinamenti regionali: innovazioni dopo la riforma del Titolo V e attuazione dei nuovi Statuti*, febbraio 2009

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

volte ad evitare una sostanziale marginalizzazione delle Assemblee elettive di fronte al rafforzamento degli esecutivi regionali e dei Presidenti (eletti direttamente)>>³.

Gli Statuti regionali affermano per lo più una serie di principi – buona regolazione e valutazione dell'efficacia delle leggi - e individuano talvolta gli strumenti a ciò finalizzati – cioè le Clausole valutative e le missioni valutative – demandando ai regolamenti interni la loro disciplina.

Le **clausole valutative** sono specifici articoli di legge attraverso i quali si attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale. Esse dunque introducono una forma di controllo sistematico e programmato sull'attuazione di una legge in vista di una sua successiva eventuale modifica o abrogazione.


Le **missioni valutative** rappresentano anch'esse uno strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche; non hanno però – a differenza delle CV – natura normativa e possono essere avviate in qualunque momento nel corso della legislatura, su richiesta degli organi assembleari. Le missioni valutative possono considerarsi da un certo punto di vista complementari alle clausole valutative. Le attività informative “a lungo termine” indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive dell'Assemblea sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche; così come è possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione.

Nella Regione Emilia-Romagna le clausole valutative rappresentano il principale strumento per svolgere un'attività di monitoraggio dell'attuazione delle proprie leggi nonché di valutazione di impatto della regolamentazione e di valutazione ex post gli effetti della normativa regionale.

LE FONTI REGIONALI

- Articoli 28 e 53 dello Statuto regionale
- Articolo 50 del Regolamento interno dell'Assemblea Legislativa
- Legge regionale n. 18 del 2011 (Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo)

³ Tommaso F.Giupponi e Corrado Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2011.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

Lo Statuto della regione Emilia-Romagna, all'art. 28, con una norma programmatica prevede che "L'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati" (comma 3, primo periodo) e **all'art. 53** definisce i temi e le azioni che si intendono intraprendere: si parla di valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi, di forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite, si introduce lo strumento della clausola valutativa. Per quanto riguarda le procedure, le modalità e gli strumenti per l'attuazione di dette misure, lo Statuto rinvia alle leggi regionali e al regolamento interno dell'Assemblea legislativa (come fa la maggior parte degli statuti regionali).

Il **Regolamento interno dell'A.L.** dedica ben 6 articoli (tutto il Capi I del Titolo VI) all'attuazione degli articoli 28, comma 3 e 53 dello Statuto. Tra questi: il drafting (art. 46); la scheda tecnico-normativa (art. 47); l'analisi di fattibilità (art. 49); le clausole valutative (art. 50).

L'**articolo 50** disciplina l'attività di controllo sull'attuazione delle leggi e l'attività di valutazione delle politiche regionali. L'attività di controllo è esplicita mediante l'apposizione nelle leggi delle clausole valutative. L'articolo definisce il contenuto della clausola. Essa deve contenere la definizione degli obiettivi conoscitivi che l'Assemblea si pone e delle informazioni necessarie a soddisfare tali obiettivi; l'individuazione dei soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste; l'indicazione delle modalità e dei tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo; la previsione di adeguate risorse dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione. Le clausole valutative possono riguardare anche i regolamenti e gli atti attribuiti alla Giunta per l'attuazione delle leggi stesse, oltre che le attività degli uffici e delle agenzie regionali. L'articolo prevede anche delle forme di controllo alternative: 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.

La **legge regionale n. 18 del 2011**, all'art. 1, comma 2, lett. d), prevede l'introduzione sistematica delle clausole valutative negli atti normativi (non solo leggi regionali, ma anche regolamenti) approvati dalla Regione.

LA STRUTTURA TIPICA DELLA CV NELLE LEGGI REGIONALI DELL'EMILIA-ROMAGNA


Chi: L'Assemblea legislativa

Cosa fa: **controlla** l'attuazione di una legge e ne **valuta** i risultati raggiunti

Come: attraverso **una relazione** a cura del soggetto attuatore della legge, cioè il settore della GR che quella legge ha proposto e poi attuato.

Quando: la CV indica i **termini** entro cui presentare la relazione (la cadenza è, di regola, triennale)

Previsto il **raccordo tra le strutture di Giunta e Assemblea**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

Alcune clausole prevedono:

- lo stanziamento di **adeguate risorse per la valutazione**
- forme di **valutazione partecipata**
- la **diffusione pubblica dei risultati**
- **il soggetto che supporta la Giunta nella raccolta delle informazioni (es. Osservatori interni) oppure dei meccanismi di trasmissione obbligatoria delle informazioni (es. da parte degli EELL dati sulle sanzioni)**
- alcune subordinano la **prosecuzione dei finanziamenti** ad una valutazione positiva (es. LR 10) e dunque l'utilizzo dei risultati delle analisi a fini decisionali
- indagini sulla percezione (es. LR 5 del 2004)
- evidenziare le **criticità emerse**, l'analisi delle stesse e le proposte di modifica della legge

I SOGGETTI COINVOLTI NELLA VALUTAZIONE DELLE LEGGI sono:

- i soggetti a cui spetta l'inserimento della CV
- i soggetti a cui spetta la relativa rendicontazione
- i soggetti a cui spetta la raccolta delle informazioni
- i soggetti a cui spetta la valutazione finale

IL CONTENUTO DELLA RELAZIONE DI RITORNO


Le informazioni contenute nella relazione di ritorno riguardano lo stato di attuazione della legge (monitoraggio) e/o la valutazione degli effetti:

- **il monitoraggio dello stato di attuazione** è di regola contenuto in rapporti intermedi e può riguardare l'istituzione di organismi, consulte, tavoli, ecc... l'emanazione di bandi o di atti attuativi (regolamenti, delibere di GR...), la stipulazione di accordi e protocolli ecc... Si inseriscono CV di questo tipo nelle leggi di riorganizzazione, di riassetto, quelle in cui si creano enti nuovi o si accorpano quelli esistenti o si trasferiscono funzioni e allora è importante monitorare l'attuazione di quanto previsto (se l'atto è stato adottato, la struttura creata ecc...)
- **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 valutativi, volti a valutare se e quali risultati la legge ha prodotto sia attesi che non attesi

Dall'esame della struttura delle CV e delle relazioni di ritorno si può evincere la volontà di svolgere sia una Valutazione di processo che una Valutazione di impatto, intendendo per "impatto" "il cambiamento significativo delle condizioni di partenza" e cioè l'insieme degli OUTPUT (risultati immediati) e degli OUTCOMES (effetti indotti anche indiretti).

IL GRUPPO DI LAVORO MISTO GIUNTA-ASSEMBLEA

La clausola valutativa presuppone un processo circolare tra Giunta e Assemblea e dunque un necessario raccordo operativo anche tra le rispettive strutture.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

All'inizio della IX legislatura - quella iniziata nel 2010 – la volontà di dare un decisivo impulso alla valutazione è stata particolarmente evidente.

A **livello istituzionale** è stata istituita una nuova Commissione assembleare, la VI, dedicata, tra l'altro, alla valutazione e competente anche ad esprimere un parere sulle relazioni valutative.

A **livello organizzativo** la scelta è stata la creazione di un gruppo di lavoro misto, composto da funzionari e dirigenti dei due servizi legislativi di Giunta e di AL. La costituzione di questo gruppo era peraltro concepito come una delle misure per l'attuazione del programma di mandato attraverso il "Patto delle azioni concrete" approvato dalla Giunta Regionale il 15 novembre 2010 ("Indirizzi metodologici per la rifunzionalizzazione del sistema e per il miglioramento dei processi decisionali. Proposte di azioni ispirate alla collegialità e trasversalità. Misure per l'attuazione del programma di mandato attraverso il Patto delle azioni concrete").

Il Gruppo di Lavoro interdirezionale Giunta - Assemblea sullo studio e l'applicazione delle clausole valutative è stato costituito con determina n° 7227 del 16 giugno 2011; all'inizio della X legislatura – quella che si è appena conclusa - il Gruppo, nell'ottica di valorizzare ulteriormente le attività della valutazione di impatto e di efficacia della legislazione regionale, è stato ricostituito con **determinazione n. 3262 del 19 marzo 2015** (e nel corso del 2016 ne è stata ampliata la composizione). I compiti del Gruppo sono:


- a) **monitoraggio** dei termini previsti da ciascuna clausola valutativa per la predisposizione della relazione informativa;
- b) **prima valutazione tecnica** della rispondenza del contenuto delle relazioni a quanto richiesto nelle clausole valutative;
- c) **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) **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 proporre eventuali modifiche e aggiornamenti normativi;
- e) **supporto tecnico per la realizzazione di eventuali missioni valutative** decise dalle competenti Commissioni Assembleari, strumento previsto dall'art. 50 del Regolamento dell'Assemblea.

COME FUNZIONA IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE:

1) Monitoraggio delle scadenze previste nelle clausole

Il Gruppo ha ideato, avviato e attuato un sistema circolare di trasmissione di informazioni e di documenti tra la Giunta e l'Assemblea:

- il Gruppo monitora la scadenza delle CV contenute nelle leggi;
- la Presidente dell'Assemblea legislativa, ai sensi dell'art. 103, comma 3, del Regolamento interno, segnala ogni sei mesi (a gennaio e a luglio di ogni anno) alla

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

- Presidenza della Giunta le leggi contenenti clausole valutative “in scadenza”;
- il Capo di Gabinetto per il tramite del Servizio legislativo della Giunta contatta i referenti dei settori preposti all'attuazione delle leggi contenenti le clausole valutative segnalate per avere indicazioni sulla tempistica di trasmissione delle relazioni e ne informa la Presidente dell'AL;
 - in prossimità della scadenza prevista nella clausola il Servizio legislativo della Giunta contatta nuovamente la struttura della Giunta offrendo supporto per la predisposizione della relazione e mettendo in contatto o convocando incontri tra i colleghi delle strutture della Giunta e i colleghi del Servizio legislativo dell'AL.

2) Predisposizione e trasmissione della relazione valutativa

Una volta predisposta una bozza di relazione solitamente questa viene inviata al Gruppo misto. Il Gruppo controlla la **qualità formale** (rispetto dei tempi, completezza, leggibilità, impostazione, lunghezza, chiarezza espositiva) e la **qualità sostanziale** (risposta ai quesiti, dati di contesto e di trend, confrontabilità con le eventuali precedenti, coerenza con le attività del settore...) **della RELAZIONE DI RITORNO**. Il Gruppo, a seconda delle risultanze di questo “controllo”, può indicare alla struttura eventuali integrazioni o modifiche da apportare; dopo di che dà l'ok per la trasmissione ufficiale della relazione agli organi assembleari.

La relazione è allegata ad una nota di accompagnamento trasmessa dall'assessore competente alla Presidente dell'AL che le assegna alle singole commissioni.

3) Attività di controllo e di valutazione da parte degli organi assembleari


I colleghi del Servizio legislativo dell'Assemblea legislativa esaminano la relazione e predispongono una **Nota tecnica informativa**. La Nota è un documento di sintesi che riassume lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Non solo: essa contiene anche osservazioni metodologiche e tecnico-redazionali riguardanti la corrispondenza della relazione ai quesiti valutativi o eventuali lacune informative. La Nota è a supporto dei consiglieri, li agevola e li guida nella lettura della Relazione.

In Commissione la relazione, accompagnata dalla Nota informativa, viene illustrata dal settore (a volte dall'assessore, più spesso da dirigenti o funzionari della struttura).

Le relazioni e le note informative vengono pubblicate su Demetra (la banca dati delle leggi regionali), oltre che nei portali tematici.

L'ATTIVITA' DI ELABORAZIONE DELLE CV

La clausola valutativa è un articolo di legge e dunque viene solitamente elaborato nella fase di progettazione normativa ed inserito nel progetto di legge prima della sua approvazione da parte della Giunta, se il progetto è di iniziativa di Giunta, o della sua presentazione in Assemblea, se il progetto è di iniziativa consiliare. Nel primo caso il Gruppo di lavoro misto interviene nell'istruttoria della Clausola, valutando la pertinenza della sua introduzione in relazione al contenuto del progetto e la sua idoneità in relazione alla valutazione degli effetti. Ovviamente come qualunque altro articolo, anche quello contenente la clausola

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020
		Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna

può essere proposto nei successivi passaggi in Commissione o in Aula sotto forma di emendamento.

Nella IX Legislatura (2010-2014):

- sono state approvate 22 clausole valutative;
- sono pervenute 24 relazioni di ritorno (in riferimento a 18 clausole);
- è stata realizzata la prima missione valutativa in via sperimentale.


	2010	2011	2012	2013	2014	TOT
Clausole valutative	1	4	3	4	10	22
Relazioni di ritorno	1	2	6	11	4	24
Missioni valutative			1			1

Nella X legislatura (elezioni del 23 novembre 2014, periodo 2014-2019):

- sono state approvate 34 clausole valutative
- sono pervenute 51 relazioni di ritorno (in riferimento a 40 clausole)

	2015	2016	2017	2018	2019	TOT
Clausole valutative	6	8	6	8	5	33
Relazioni di ritorno	6	8	4	24	9	51

Le due tabelle prendono in considerazione le CV e le relazioni delle ultime due legislature, cioè a partire da quando è stato costituito il Gruppo di lavoro. Ovviamente l'attività valutativa è un'attività da tempo esercitata dalla Regione Emilia-Romagna: la prima CV

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

risale al 2001 inserita nella legge n. 24 del 2001 (ERP) e rappresenta anche il primo esempio di CV inserita in una legge regionale.

Complessivamente **nel periodo che va dal 2001 al 2019 sono state approvate 72 leggi regionali con clausola valutativa mentre le leggi regionali vigenti che hanno una clausola valutativa sono 62.**⁴

Va inoltre evidenziato che non sono censite tra le Clausole valutative quelle disposizioni, presenti in alcune leggi regionali per lo più di riorganizzazione o riordino di funzioni, che prevedono rapporti sull'attuazione o monitoraggio della fase di prima applicazione della normativa.

Nel periodo antecedente il 2010:

- erano le Commissioni assembleari ad inserire le CV nei pdlr e ne venivano inserite una-due all'anno
- in seno al Servizio legislativo di AL vi era un ufficio Analisi composto da un piccolo nucleo di funzionari esperti di valutazione che supportavano le Commissioni assembleari nell'elaborazione delle CV

ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Quali effetti ha prodotto questo SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLE LEGGI IN RER?

Quando si valuta un sistema di valutazione **le domande** da porsi sono le seguenti:


- **l'implementazione di un sistema di valutazione delle leggi ha migliorato l'efficacia delle leggi, ha cioè fatto sì che le leggi siano maggiormente produttive degli effetti auspicati?**
- **quanto la valutazione ha inciso sulla riprogrammazione della politica che, in un'ottica di produzione circolare delle norme, dovrebbe rappresentare la principale funzione della valutazione?**

Sono domande a cui non è facile dare una risposta.

Si può considerare che in realtà le attività valutative sono due:

- 1) la prima in ordine temporale è quella che compie il settore della Giunta nel momento in cui raccoglie ed elabora i dati e le informazioni necessarie per rispondere ai quesiti conoscitivi e valutativi. In questo senso la predisposizione della relazione valutativa è un'occasione anche per autovalutarsi; la funzione dunque può essere considerata di **AUTOAPPRENDIMENTO, come uno degli effetti dell'analisi di processo.**
- 2) vi è poi la valutazione che compie l'Assemblea Legislativa, organo deputato a tale attività; la funzione è ovviamente di **CONTROLLO POLITICO e di STIMOLO AL CONFRONTO CRITICO E DIALETTICO.** In questo senso gli esiti della valutazione possono in una certa misura condizionare la successiva produzione normativa; ciò significa che la valutazione

⁴ I dati relativi alle Clausole valutative e alle relazioni di ritorno sono stati forniti dal Servizio Affari legislativi e coordinamento delle commissioni assembleari dell'Assemblea legislativa.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

può assolvere alla sua principale funzione, cioè determinare la **RIPROGRAMMAZIONE DELLE POLITICHE** a supporto delle decisioni future.

Sicuramente nei dieci anni di attività del gruppo misto i cambiamenti oggettivi e misurabili che questo sistema ha impresso in termini di EFFETTI IMMEDIATI (o OUTPUT) sono:


- aumento crescente nel tempo, dal 2001 ad oggi, delle CV e delle relazioni di ritorno
- predisposizione di relazioni qualitativamente migliori e rispondenti ai quesiti delle clausole
- maggiore rispetto della tempistica delle relazioni
- pubblicazione delle relazioni in vari siti istituzionali e in Demetra (maggiore trasparenza e conoscibilità delle politiche regionali)

Tra i cambiamenti non misurabili ma sicuramente percepibili (e classificabili in termini di OUTCOME) evidenzierai:

- la maggiore attenzione verso la valutazione e la consapevolezza della sua funzione hanno innescato un circolo virtuoso, tale per cui è spesso il settore che chiede l'inserimento delle CV
- la predisposizione della clausola rappresenta il momento in cui si definisce il disegno valutativo, cioè si formulano i quesiti valutativi e si individuano gli indicatori (e se necessario si prevedendo/creano le condizioni per acquisire quelli non disponibili)
- poiché la scelta e la definizione dei quesiti avviene in fase di progettazione del progetto, la definizione del disegno valutativo non può che incidere sui contenuti del progetto stesso. E' infatti nella fase della progettazione della CV che si individua il disegno valutativo: se semplice monitoraggio dell'attuazione (cioè valutazione del processo) o se valutazione dell'efficacia e in questo secondo caso se di tipo qualitativo o quantitativo. E in funzione dei quesiti conoscitivi e valutativi si introducono eventuali accorgimenti o addirittura si introducono organismi, strumenti di raccordo, risorse. Es: se la CV chiede il monitoraggio, occorre verificare ex ante se i dati li abbiamo oppure no o prevedere dei meccanismi di trasmissione dei dati. Se la CV chiede: quante risorse e a chi, o quali azioni sono state attuate, occorre verificare se i finanziamenti previsti sono sufficienti (analisi di sostenibilità) e se ci sono le condizioni per realizzare le azioni/misure previste (analisi di fattibilità). In generale se il pdlr comporta attività amministrative nuove di cui la CV chiede conto, occorre verificare se le risorse in essere sono sufficienti o se occorre acquisirne di ulteriori (analisi organizzativa).

L'elaborazione e l'inserimento della clausola valutativa migliora il contenuto di una legge non solo da un punto di vista redazionale, ma anche sostanziale, finanche a condizionare il contenuto (la previsione di azioni, la creazione di organismi, lo stanziamento di risorse). Ciò perché impone ex ante una sorta di analisi di impatto della regolazione, cioè di analisi e di valutazione preventiva circa la fattibilità di alcune misure organizzative, circa l'idoneità degli strumenti e delle risorse previsti rispetto al raggiungimento degli obiettivi dichiarati nella legge.

Si può dunque concludere affermando che la valutazione influisce in una certa misura sulla riprogrammazione della politica – assolvendo a quella che è la sua finalità principale - ma soprattutto incide positivamente sulla progettazione e sull'implementazione della

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

politica proprio perché è la definizione del disegno valutativo – necessaria per l'elaborazione della clausola - che incide ex ante sui contenuti della progettazione.

APPENDICE

a) Lo Statuto

Art. 28, comma 3, primo periodo

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.

b) Il regolamento interno dell'Assemblea legislativa


Capo I

Strumenti e procedimenti per l'attività legislativa, di programmazione e regolamentare

Art. 45 - Metodi per l'esercizio dell'attività legislativa, di programmazione e regolamentare

1. L'attività legislativa, di programmazione e regolamentare è esercitata in modo da assicurare:

- a) la programmazione, **la razionalizzazione e la semplificazione della procedura normativa;**
- b) la **chiarezza degli obiettivi perseguiti e la qualità, coerenza ed efficacia delle norme relative;**
- c) la **divulgazione dei contenuti delle norme e della loro applicazione tra i destinatari;**
- d) il **controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche regionali rispetto alle finalità e agli obiettivi dichiarati;**
- e) che **le nuove leggi tendano ad abrogare leggi precedenti di analogo contenuto.**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

È compito del legislatore nelle leggi più complesse anteporre all'articolato un apposito **glossario** dei termini più significativi.

2. Le disposizioni del presente capo definiscono gli strumenti e i procedimenti per l'analisi preventiva dei progetti di legge, per la corretta redazione dei testi normativi, per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione delle leggi. Annualmente è redatto il rapporto sulla legislazione.

Art. 46 - Redazione tecnica dei testi normativi

1. In tutte le fasi dell'esame istruttorio le competenti strutture dell'Assemblea curano la qualità redazionale dei testi normativi secondo regole condivise volte a perseguire la chiarezza, la semplicità ed univocità del significato delle singole disposizioni, anche in relazione al contesto normativo vigente in cui si inseriscono.

2. Se tale procedura si applica a testi già votati dalla commissione, l'eventuale proposta di modifiche, anche letterali, deve essere sottoposta alla commissione e da questa approvata.

3. Si applicano le regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi adottati con deliberazione dell'Ufficio di presidenza.

Art. 47 - Scheda tecnico-normativa


1. Su richiesta del Presidente della commissione, sentiti i vicepresidenti e i relatori, per il progetto di legge è redatta **una scheda tecnico-normativa** che riporta le seguenti informazioni:

- a) individuazione del contesto tecnico e normativo in cui si inserisce il progetto;
- b) coerenza della disciplina proposta con la Costituzione, con particolare riferimento alle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale;
- c) relazione della disciplina proposta con le leggi nazionali e le normative dell'Unione europea;
- d) coerenza della proposta con lo statuto.

Art. 48 - Scheda tecnico-finanziaria

1. I progetti di legge che comportano conseguenze economiche sono corredati, di norma, da una scheda finanziaria in cui sono quantificate le entrate e indicati gli oneri relativi alle singole misure previste. Nella scheda sono indicati inoltre i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione e le loro fonti, nonché ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede di esame istruttorio.

2. Per i progetti di legge d'iniziativa della Giunta la scheda è allegata al testo stesso; per i progetti di legge d'iniziativa popolare o d'iniziativa assembleare, ove necessario, è compito del relatore richiedere la scheda agli uffici regionali competenti.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

Art. 49 - Analisi di fattibilità dei progetti di legge

1. Per **progetti di legge di particolare rilevanza**, che ridisegnano politiche complesse sia con riferimento alle misure previste sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti per la loro attuazione, **sono realizzati, su richiesta dei Presidenti delle commissioni, sentiti i vicepresidenti e i relatori, studi di fattibilità volti ad accertare i seguenti profili:**

- a) definizione degli obiettivi dell'intervento e valutazione della congruità dei mezzi per conseguirli;
- b) destinatari degli interventi anche con riferimento all'impatto di genere;
- c) analisi delle conseguenze economiche derivanti dalle misure proposte;
- d) verifica della copertura amministrativa e della congruità dei tempi previsti per l'attuazione delle norme e dei termini da esse stabiliti;
- e) relazione e possibili effetti sulle competenze e sull'operatività delle Province e dei Comuni.

2. Sui progetti di cui al comma 1, per la previsione dei loro possibili effetti, la commissione referente, **anche su richiesta di altre commissioni o della Giunta**, può decidere l'elaborazione di un'analisi ambientale, sociale ed economica.

3. I risultati delle analisi di fattibilità, unitamente ai documenti prodotti, compresi le analisi e i pareri resi dalla commissione per le pari opportunità fra donne e uomini per le questioni di propria competenza, sono allegati al parere licenziato dalla commissione referente.

4. Il relatore sovrintende alle attività per la redazione degli studi di fattibilità. **Può richiedere alla Giunta e ad altri soggetti gli elementi informativi necessari per compiere le analisi.** Il relatore, d'intesa con il Presidente della commissione, può procedere alla eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni con particolare riferimento ai soggetti rappresentativi degli interessi coinvolti.

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.

2. Le clausole valutative possono riguardare anche i regolamenti e gli atti attribuiti alla Giunta per l'attuazione delle leggi stesse, oltre che le attività degli uffici e delle agenzie regionali.

3. 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.

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;

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

- 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. A tal fine 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.

c) Le previsioni legislative

La **legge regionale n. 18 del 2011** (Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo)

TITOLO I

Principi generali per il miglioramento e la qualità dell'attività normativa e dell'azione amministrativa regionale e locale

Art. 1


Finalità e principi generali

1. La Regione Emilia-Romagna, con la presente legge e con provvedimenti ad essa collegati e successivi, persegue l'obiettivo di elevare il livello di qualità dell'azione amministrativa e dei processi decisionali nel loro complesso, attraverso misure atte a:


a) sviluppare la qualità degli atti normativi;

- b) conseguire concreti risultati di semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- c) sviluppare ulteriormente la semplificazione degli assetti organizzativi, in coerenza con le norme di razionalizzazione statali e regionali in materia e con gli obiettivi di contenimento della spesa;
- d) dare piena esplicitazione al principio di sussidiarietà, anche al fine di garantire la reciproca soddisfazione nel rapporto tra cittadini, imprese e istituzioni;
- e) dare piena esplicitazione ai criteri di appropriatezza, necessità, adeguatezza e proporzionalità con l'obiettivo di garantire la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni.

2. A fondamento degli interventi di cui al comma 1, con riferimento alla qualità degli atti normativi, sono posti i seguenti principi:

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna</p>
---	--	--

- a) la più estesa applicazione dei principi costituzionali espressi dal Titolo V della Parte II della Costituzione, a tutela del pieno dispiegarsi dell'autonomia legislativa della Regione e delle esigenze del decentramento del sistema amministrativo locale, nonché del principio di autonomia di spesa e della sua declinazione secondo le esigenze del sistema territoriale;
 - b) la puntuale analisi delle interrelazioni tra i diversi livelli di produzione normativa, al fine di contribuire al superamento della frammentarietà del quadro normativo ed alla chiarezza dei dati normativi, nel rispetto del sistema delle fonti nazionali e dei principi comunitari;
 - c) l'applicazione dei meccanismi di valutazione preventiva degli effetti di proposte normative ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento della pubblica amministrazione regionale e locale, secondo la disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), introdotta dalla legislazione statale e prevista dallo Statuto regionale;
 - d) **l'introduzione sistematica negli atti normativi delle clausole valutative** e dell'analisi costi-benefici per la verificabilità concreta dei risultati conseguiti dall'atto normativo, anche attraverso la misurazione degli oneri amministrativi (MOA);
 - e) l'impegno a valutare l'applicazione di provvedimenti nazionali e comunitari che consentano di apportare ulteriori snellimenti alle procedure in atto.
3. A fondamento degli interventi di cui al comma 1, con riferimento alla qualità dei procedimenti amministrativi, sono posti i seguenti principi:
- a) la piena esplicazione degli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa, a tutela della certezza, rapidità ed efficacia dei procedimenti, preservando la qualità delle prestazioni e le istanze di partecipazione al procedimento;
 - b) l'armonizzazione e l'uniformità delle procedure amministrative e della connessa modulistica, nel rispetto del diritto di cittadini e imprese ad una azione amministrativa efficace, tempestiva, semplice;
 - c) la piena applicazione dei principi di responsabilità e trasparenza dell'attività amministrativa;
 - d) l'adeguamento progressivo delle diverse funzioni pubbliche e delle stesse strutture organizzative dei vari livelli del sistema amministrativo regionale e locale all'obiettivo della semplificazione, con la progressiva e completa responsabilizzazione dei soggetti istituzionali cui siano conferite le funzioni;
 - e) l'adeguato funzionamento dei meccanismi di collaborazione e cooperazione tra lo Stato e la sua amministrazione decentrata, le Regioni e le autonomie locali, per superare la frammentarietà nel sistema multilivello;
 - f) l'adozione sistematica delle tecniche e delle misure finalizzate alla semplificazione, anche in coerenza con gli obiettivi imposti dall'Unione europea e, specialmente, delle misure di semplificazione amministrativa per le imprese, attraverso la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) e l'adozione di specifici "Piani di riduzione degli oneri", in raccordo con l'amministrazione statale e gli enti locali.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Federica Paolozzi – Regione Emilia-Romagna Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna
---	---	--

4. Nell'attuazione degli obiettivi della presente legge è perseguita la più ampia informatizzazione dei procedimenti e la realizzazione di un sistema di interoperabilità, quale riflesso dell'unicità dell'azione amministrativa. La Regione valorizza lo sviluppo degli strumenti informatici e di interconnessione fra le amministrazioni pubbliche operanti nel territorio regionale, anche al fine di favorire processi di dematerializzazione