



OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

24 e 25 settembre 2020

La scheda AIR dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna nel quadro del Regolamento 169/2017 in materia di AIR, VIR e consultazioni

«Il 2018 si connota come un vero spartiacque nella diffusione degli strumenti per la qualità della regolazione a livello delle Amministrazioni statali» (Fonte: Relazione del Governo al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR sull'anno 2018).



OBIETTIVO

- Analizzare le principali caratteristiche della scheda AIR dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna nel quadro del nuovo Regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni (D.P.C.M n.169/2017)

-

IL RAGIONAMENTO CHE ABBIAMO SEGUITO

- Inquadramento dell'AIR nel ciclo della regolazione
- Come il Regolamento n.169/2017 cerca di superare le criticità legate all'applicazione dell'AIR, riconosciuto come uno strumento complesso
- La scheda AIR dell'Assemblea della Regione Emilia-Romagna (approvata nel 2016)
- Scheda AIR e Regolamento: un prospetto di analisi delle principali caratteristiche
- Considerazioni sull'applicazione
- Un esempio di ciclo virtuoso: la nuova legge sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna (l.r. n.15/2018)

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. n.246/2005)

L'AIR «*costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo*» (art.14 c.2 L. n.246/2005)

E' 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. n.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

LE CRITICITÀ DELL'AIR

- L'AIR è uno strumento complesso e più che essere utilizzato come uno strumento per orientare le scelte regolatorie, spesso è una giustificazione a posteriori di scelte già compiute
- attività svolte generalmente dagli uffici legislativi dei Ministeri, con uno scarso coinvolgimento degli esperti del settore delle direzioni generali e dei dipartimenti. Il concetto di impatto resta quindi spesso legato agli aspetti giuridici
- eccessivo numero di atti da valutare, con dispersione delle risorse valutative a scapito dell'approfondimento degli interventi più importanti
- difficoltà nell'individuazione e nella quantificazione dei destinatari degli effetti dell'intervento regolatorio, nella previsione e nell'analisi di alternative all'opzione preferita

(Fonte: Relazioni del Governo al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi d'impatto)

IL REGOLAMENTO 169/2017

- Ha l'obiettivo di superare i limiti evidenziati dalla precedente disciplina e le difficoltà segnalate dalle Amministrazioni
- a livello nazionale il Regolamento n.169/2017 è attualmente il riferimento completo e ufficiale per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolazione
- illustra cosa sono AIR, VIR e le relative fasi di consultazione, affermando una visione ciclica della regolazione
- La "Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione" attuativa del Regolamento (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018), elaborata alla luce dell'esperienza applicativa, fornisce indicazioni operative per l'applicazione degli strumenti.

LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL REGOLAMENTO

- Unico provvedimento che disciplina Air, Vir e consultazioni, perseguendo la circolarità della regolamentazione *“allineando il nostro Paese alle migliori metodologie ed esperienze europee”*
- rafforzamento della programmazione dell'attività normativa
- dal punto di vista organizzativo, è prevista all'interno di ogni amministrazione la costituzione di gruppi di lavoro per lo svolgimento dell'analisi d'impatto
- disciplina sul ruolo del DAGL per la verifica della qualità delle relazioni prodotte dalle Amministrazioni
- previsione che l'Air debba riguardare le iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni
- se possibile, quantificazione degli impatti sui destinatari.

LA SCHEDA AIR DELL'ASSEMBLEA DELLA REGIONE EMILIA- ROMAGNA

Si colloca nell'esperienza sul tema della qualità della legislazione che da tempo è all'attenzione dell'Assemblea:

- avviata con l'analisi di fattibilità dei progetti di legge
- proseguita con l'esercizio del «*controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali*» (clausole e missioni valutative)

Consolidata questa attività, è maturato l'interesse ad approfondire l'uso dell'Air, anche in seguito a quanto realizzato nell'ambito della l.r. 18/2011 in materia di semplificazione, con il supporto dell'Università di Parma.

IL CONTESTO NORMATIVO

La Delibera UP n.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. n.18/2011 in materia di semplificazione

LA SCHEDA AIR DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

consapevolezza che l'AIR è uno strumento complesso, la scheda è «semplificata» per la necessità di bilanciare le esigenze conoscitive dei consiglieri con i tempi del processo legislativo e le risorse disponibili

la predisposizione della scheda «semplificata»: 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

contiene gli elementi cardine dell'AIR ma «semplifica» alcuni passaggi, privilegiando un'analisi di tipo qualitativo delle opzioni d'intervento (vantaggi e svantaggi)

LA SCHEDE AIR DELLA REGIONE EMILIA- ROMAGNA

- la scelta dei pdl da sottoporre all'AIR dovrà ricadere sui pdl che ridisegnano politiche complesse e che si prevede abbiano un significativo impatto socio-economico, tenendo in considerazione le risorse disponibili per la realizzazione dell'attività
- sulle consultazioni la delibera non specifica le modalità, potranno essere individuate di volta in volta
- 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
- apposita sezione dedicata agli strumenti di controllo e valutazione dell'intervento.

LE SCHEDE AIR REALIZZATE DALL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA- ROMAGNA

- Dal 2016 ad oggi sono state realizzate quattro schede AIR 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)

LA COMUNICAZIONE ALL'ESTERNO DELL'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

L'obiettivo della comunicazione esterna è quello di fornire 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/l/assemblea/organizzazione/Servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/analisi-delle-politiche-pubbliche-e-clausole-valutative>

La scheda AIR 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".

Comparazione della
scheda AIR
dell'Assemblea
legislativa della
Regione Emilia-
Romagna con il
Regolamento 169/2017



CONTESTO NORMATIVO

AIR nel Regolamento 169/2017

- L'Air è disciplinato dal Regolamento 169/2017 che riunisce in un unico provvedimento gli strumenti per la migliore qualità della regolazione (AIR e VIR), abroga le due normative precedenti in materia (D.P.C.M n. 170/2008 D.P.C.M n. 212/2009) e introduce la consultazione (art. 20 e articolo 1 comma 1).

Scheda AIR dell'Assemblea

- La scheda AIR è coerente con i temi della qualità della legislazione disciplinati 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

AMBITO DI APPLICAZIONE

AIR nel Regolamento 169/2017

Si applica alle amministrazioni statali, ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti (art. 1 comma 2).

La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa (art. 5 comma 2)

Scheda AIR dell'Assemblea

Si applica ai progetti di legge di iniziativa assembleare. La Giunta ha elaborato uno schema sperimentale di scheda AIR (allegato B della determina di Giunta n. 619 del 2015) da utilizzare per l'analisi dei progetti di legge di iniziativa della Giunta

APPROCCIO CIRCOLARE ALLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

Regolamento 169/2017

Si fonda sul principio che AIR, VIR e consultazione sono strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla qualità del processo normativo, dall'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all'ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un approccio circolare alla regolamentazione (articolo 2, comma 1)

Scheda AIR dell'Assemblea

E' coerente con il modello *life-cycle approach*, 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)

ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ

AIR nel Regolamento 169/2017

- Per svolgere l'AIR, le Amministrazioni istituiscono apposite unità organizzative, (art. 14, comma 9- l.246/2005).
- Ogni Amministrazione istituisce un apposito gruppo di lavoro che coinvolge le direzioni competenti e ulteriori professionalità, poiché *«un'analisi preventiva degli impatti normativi richiede una pluralità di conoscenze e un lavoro congiunto, che non può prescindere dalla collaborazione delle direzioni e degli uffici con competenze specifiche nelle materie oggetto di intervento»*
- Il DAGL ha un ruolo di verifica e coordinamento, per il quale si avvale del Nucleo AIR istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri

Scheda AIR dell'Assemblea

- L'analisi è svolta dal gruppo di lavoro multidisciplinare che, all'interno del Servizio legislativo e coordinamento commissioni assembleari, si occupa della valutazione delle politiche pubbliche, delle norme finanziarie e delle schede tecnico-finanziarie
- Necessità di coinvolgere funzionari di altri settori in base ai temi trattati

SELEZIONE DEGLI INTERVENTI SU CUI REALIZZARE L'AIR

AIR nel Regolamento 169/2017

- L'AIR è riservata a iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (art. 2 comma 3).
- Sono previsti specifici casi di esclusione dall'Air e una serie di ipotesi in cui, nel caso sussistano i presupposti, l'amministrazione può richiedere l'esenzione dall'Air (artt. 6 e 7)

Scheda AIR dell'Assemblea

- La scelta dei pdl da sottoporre all'AIR dovrà tenere in considerazione le risorse a disposizione per lo svolgimento e 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 socioeconomico

PROGRAMMAZIONE

AIR nel Regolamento 169/2017

- Programmazione dell'attività normativa e di quella relativa all'AIR, attraverso la presentazione del Programma normativo semestrale (entro il 30 giugno e il 31 dicembre) che contiene l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo (art. 4).

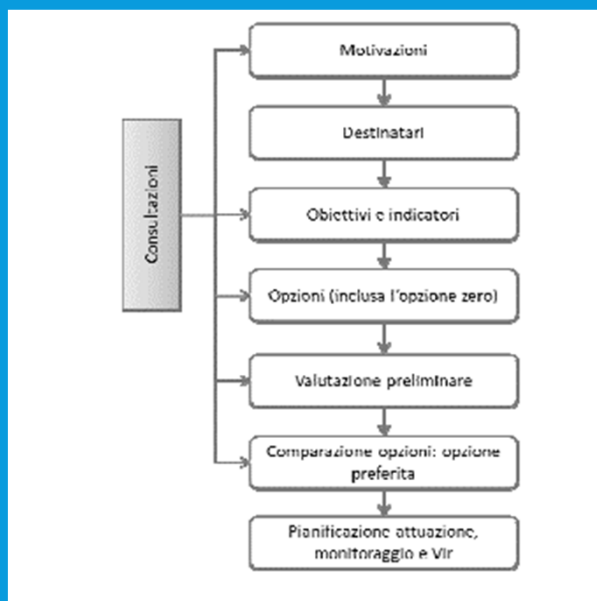
Scheda AIR dell'Assemblea

- La scheda potrà 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.
- Il numero di pdl da sottoporre ad AIR è di tre o quattro all'anno rispettando un intervallo di due o tre mesi tra una scheda AIR e l'altra.

FASI DELL'AIR

AIR nel Regolamento 169/2017

- L'AIR si avvia contestualmente all'individuazione dell'esigenza di un intervento normativo



Al termine, l'Amministrazione redige un'apposita Relazione, trasmessa al DAGL per la verifica

Scheda AIR dell'Assemblea

- 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 dell'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

TRASPARENZA

AIR nel Regolamento 169/2017

- Il Regolamento prevede la pubblicazione sui siti delle amministrazioni di tutti i documenti rappresentativi degli strumenti che concorrono alla qualità del processo normativo

Scheda AIR dell'Assemblea

- Le schede AIR sono pubblicate nella banca dati «Demetra» dell'Assemblea nella sezione della "Valutazione delle politiche pubbliche" per la legge regionale di riferimento

CONSULTAZIONI

AIR nel Regolamento 169/2017

- Nel corso dell'AIR, salvo casi straordinari di necessità e urgenza, l'Amministrazione competente all'iniziativa regolatoria consulta i destinatari dell'intervento

Scheda AIR dell'Assemblea

- La sezione B) della scheda AIR contiene il rapporto sulle consultazioni effettuate durante la fase di preparazione della bozza di pdl, nonché di quelle svolte tipicamente attraverso le udienze conoscitive delle Commissioni assembleari referenti del pdl

Alcune considerazioni
sull'applicazione



AIR PREVISTO DAL REGOLAMENTO

Considerando il primo anno di attuazione, la Relazione del Governo al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi d'impatto per l'anno 2018 segnala:

- una maggiore selezione degli interventi, concentrando di più l'AIR sulle iniziative normative che si prevede abbiano un forte impatto atteso sui destinatari
- crescente coinvolgimento delle direzioni competenti
- relazioni AIR migliorate nella descrizione del contesto, motivazioni dell'intervento, obiettivi e nelle consultazioni svolte
- AIR realizzata ancora in una fase troppo avanzata dell'iter normativo
- rimangono difficoltà nella valutazione degli impatti che continua a essere prevalentemente descrittiva

La relazione evidenzia *“uno spazio consistente per una migliore attuazione degli strumenti di qualità della regolazione”*.

SCHEDA AIR DELL'ASSEMBLEA

Esperienza basata sulle quattro schede AIR realizzate:

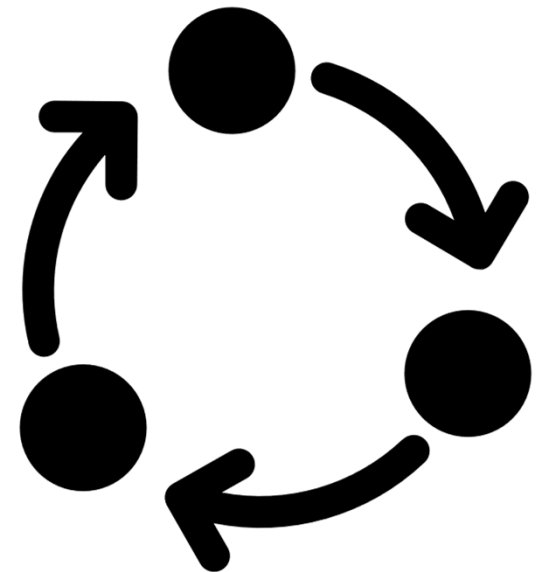
- necessità di un grosso supporto di banche dati
- necessità di uno specifico supporto tecnico di “esperti del settore”
- difficoltà nella programmazione. La tempistica dell’iter legislativo è dettata dall’agenda politica con evidenti condizionamenti:
 - sulla scelta dei pdl “candidati” per la realizzazione della scheda AIR – alcuni pdl idonei alla realizzazione della scheda AIR non possono essere analizzati a causa di tempi troppo compressi
 - nelle fasi di svolgimento dell’AIR, un’accelerazione o un rallentamento nel calendario dell’esame del pdl in Commissione può influenzare il livello di approfondimento dell’analisi

COME MIGLIORARE

La Guida attuativa del Regolamento:

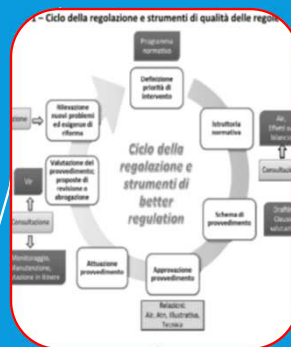
- rimarca che l'AIR dovrebbe essere avviata il prima possibile
- stabilisce che a una valutazione delle opzioni di tipo qualitativo deve aggiungersi, quando possibile, una stima quantitativa dei costi e dei benefici attesi
- la consultazione è ritenuta un elemento indispensabile
- evidenzia l'importanza dell'impostazione del sistema di monitoraggio dell'intervento già in sede di AIR
- rilievo gruppi di lavoro: 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

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



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

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n.169
Il DPCM riporta 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.



Il ciclo della regolazione
Un sistema normativo di qualità, efficace e capace di rispondere ai bisogni della collettività e che mira allo sviluppo e alla crescita sostenibile deve essere di tipo circolare e cioè deve prevedere fasi che vanno dall'analisi della possibilità di un intervento regolatorio, all'ideazione, alla comunicazione, all'attuazione, alla valutazione e alla correzione o ri-regolazione. 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 e il coinvolgimento di stakeholders, anche attraverso forme di partecipazione.
Ogni fase deve inoltre essere comunicata per garantire la trasparenza dell'intero processo.

Iter legislativo della proposta di legge sulla partecipazione

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

Tesi «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»

L'iter legislativo che ha portato alla scrittura della proposta di legge sulla partecipazione ora divenuta lr n. 15/2018 rappresenta un esempio di quell'approccio circolare che concorre alla qualità del processo normativo ed è proprio per tale motivo che tale percorso è stato oggetto di tesi "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" presentata in Senato dalla funzionaria dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna che ha partecipato alla seconda edizione del Master in analisi e valutazione delle politiche pubbliche promosso dall'Università Ca' Foscari, dal Senato della Repubblica e da ASVAPP - Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche, che in tal caso ha svolto anche la funzione di tutoraggio.

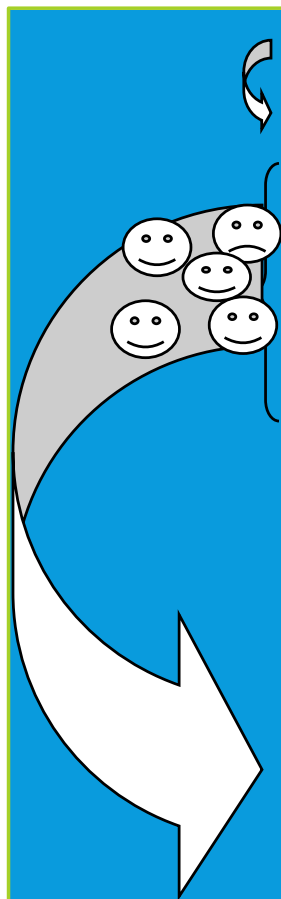
Dalla revisione della lr n.3/2010 alla lr n.15/2018

In vista della revisione della lr 3/2010 è stato istituito un gruppo di lavoro misto Giunta regionale e Assemblea legislativa allo scopo di conferire maggiore rilevanza e concretezza all'istituto della democrazia partecipativa ed alle tematiche ad essa collegate

Il Gruppo di lavoro nel suo processo di revisione della norma ha tenuto conto di quanto emerso:

- dalla relazione di ritorno della Giunta regionale in risposta alla clausola valutativa (*lr n.3/2010 art.18*).
- dal percorso di ascolto partecipato che si è articolato in un questionario online "Cittadino protagonista", rivolto a tutti i cittadini e in una serie di incontri/eventi territoriali "Diciamo la nostra", rivolti ad amministratori, referenti di progetti, rappresentanti di associazioni, operatori pubblici e privati e cittadini.

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

Dalla revisione della lr n.3/2010 alla lr n.15/2018: la nuova clausola valutativa

La nuova clausola valutativa prevede la possibilità di far ricorso a forme di valutazione partecipata, che coinvolgano cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti

Prevede altresì la consegna di una relazione triennale della Giunta contenente una serie di informazioni tra cui l'analisi quantitativa e qualitativa dei processi partecipativi realizzati e il grado di recepimento degli esiti dei processi da parte degli Enti responsabili