



Osservatorio legislativo interregionale

L'analisi di impatto e la valutazione delle politiche pubbliche
nella Regione Emilia-Romagna

La partecipazione può promuovere la valutazione delle
leggi?



“La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?”

è la domanda a cui abbiamo cercato di dar risposta in un project work realizzato a conclusione di un corso di alta specializzazione sulla qualità della regolazione, organizzato dall'Università LUMSA

A cura di

Barbara Cosmani
Enzo Madonna
Monia Masetti
Federica Paolozzi



Perchè si è scelto di trattare la valutazione partecipata nel project work?

Da tempo la Regione Emilia-Romagna ha come obiettivo l'aumento della qualità legislativa anche attraverso la valutazione delle leggi, superando la concezione dell'approccio "controllore/controlato" a favore di un interesse comune di maggioranza e minoranza volto proprio ad una better regulation.

Dal 2011 la valutazione delle leggi è svolta da un gruppo di lavoro tecnico composto da funzionari dell'Assemblea e della Giunta regionale che condividono un percorso di lavoro fondato sul raccordo e la collaborazione al fine di rafforzare l'attività di valutazione delle politiche.

Gli obiettivi del project work

Offrire spunti di riflessione sulle fasi di un possibile iter “ideale” per attuare la valutazione partecipata: dal momento della progettazione, in cui si definisce cosa valutare, come, con chi, con quali mezzi e tecniche, fino alla predisposizione del documento di consultazione, alla realizzazione delle consultazioni stesse, all’elaborazione e alla comunicazione dei risultati

Fornire indicazioni per la realizzazione di linee guida sulle consultazioni per la valutazione partecipata delle leggi regionali, al fine di evitare sopravvalutazione di alcuni interessi rispetto ad altri e “dar voce a coloro che non ce l’hanno”

Qual è il punto di partenza

Tutto è partito dall'iter legislativo seguito per l'approvazione della legge regionale sulla partecipazione, la l.r. 15/2018 "*Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010 n. 3*" che rappresenta un esempio di approccio circolare della legislazione e di qualità normativa che sarebbe auspicabile fosse alla base di tutte le proposte di legge.

Tale iter legislativo rappresenta un modello da poter replicare per altre leggi regionali.



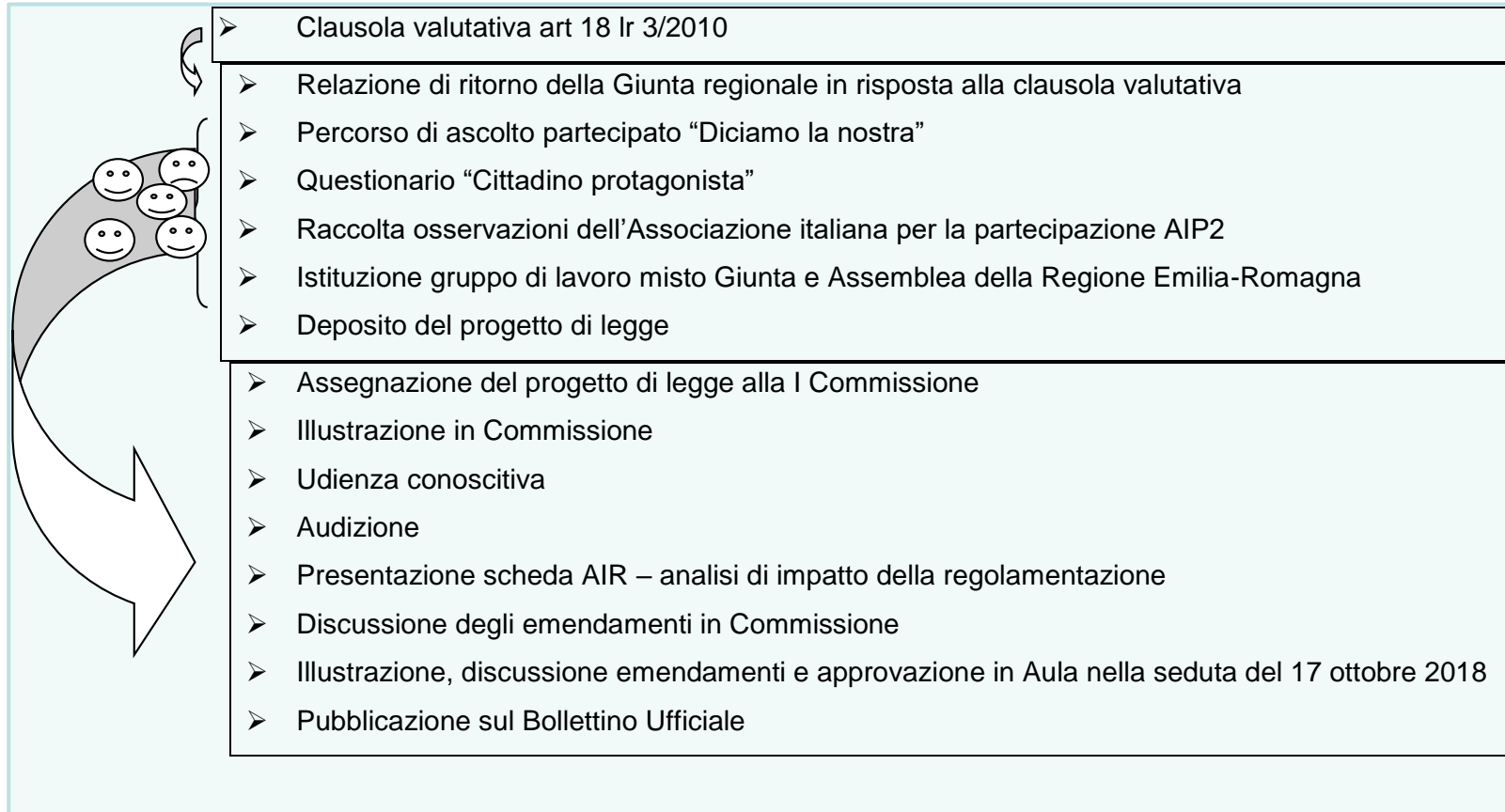
Dalla revisione della Ir 3/2010 all'approvazione della Ir 15/2018:

In vista della revisione della Ir 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. *(Deliberazione della Giunta regionale n.79/2017 "Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010). Proposta all'Assemblea legislativa" e Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 114/2017 "Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010) Proposta della Giunta regionale del 17/2/2017").*

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 (*Ir 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.

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





La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

La valutazione partecipata nell'iter seguito per l'approvazione della *Ir* 15/2018 è stata realizzata:

dalla **Giunta regionale** in risposta alla clausola valutativa (*Ir* 3/2010 art. 18) attraverso un questionario che ha coinvolto oltre mille cittadini, i cui risultati sono stati raccolti nella relazione di ritorno

Il risultato di questo approccio partecipativo circolare che ha coinvolto l'organo esecutivo e quello legislativo della Regione Emilia-Romagna **ha portato all'elaborazione di un nuovo testo normativo, la *Ir* n. 15/2018** che prevede espressamente la valutazione partecipata nella clausola valutativa.

dall'**Assemblea legislativa** attraverso la realizzazione di un percorso di "ascolto partecipato" finalizzato a raccogliere le voci degli interessati.



La valutazione partecipata prevista nella clausola valutativa della nuova legge sulla partecipazione lr 15/2018

L'art.21 comma 3 della lr 15/2018 riporta quanto segue sulla valutazione partecipata:

«La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti».

La risposta ai quesiti previsti nella clausola valutativa art 21 della Lr n 15/18

Per rispondere ai quesiti previsti nella clausola valutativa è stato istituito un Gruppo di lavoro tecnico con funzionari appartenenti all'Assemblea legislativa e alla Giunta regionale.

Il Gruppo di lavoro ha coinvolto cittadini ed enti attraverso una serie di indagini attuate tramite la somministrazione di questionari. La progettazione dei questionari è frutto di un intenso lavoro che si è avvalso anche della collaborazione del Servizio statistica della Regione e del Servizio Studi e Statistica per la programmazione strategica della Città Metropolitana di Bologna.

- [Il questionario demoscopico](#)
- [Il questionario " Comuni"](#)
- [Il questionario "Formazione per la partecipazione"](#)
- [Il questionario " Amministratori "](#)
- [Il questionario "Gradimento e valutazione sul bando partecipazione Lr 15/2018"](#)

La relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa

La relazione di ritorno presentata dalla Giunta nella Commissione referente VI ad ottobre del 2021 in occasione della Sessione della partecipazione, fornisce informazioni sul grado di recepimento degli esiti dei processi partecipativi da parte degli enti responsabili, sulla certificazione extra bando e sull'attività di formazione. Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi della clausola, **l'Osservatorio partecipazione** ha progettato il [cruscotto clausola valutativa](#) che offre grafici e tabelle mediante i quali è possibile analizzare i processi partecipativi emiliano-romagnoli.

Il questionario demoscopico

Sono stati **coinvolti nell'indagine 2.000 cittadini** residenti nel territorio regionale per conoscere la loro opinione in merito al coinvolgimento nelle decisioni di competenza dell'amministrazione locale.

L'indagine somministrata sia in modalità telefonica che tramite web, prevedeva domande al fine di:

- sondare la **conoscenza dei percorsi partecipativi** sul territorio
- esprimere valutazioni sul valore della partecipazione
- sondare **l'interesse a prendere parte ad eventuali percorsi partecipativi** o a promuoverne
- conoscere le **tematiche di interesse**
- sondare le **opinioni sulle piattaforme e gli strumenti tecnologici** utilizzati per la partecipazione

Il questionario « Comuni »

Grazie alla collaborazione di alcuni Comuni, è stato somministrato un questionario a **560 persone** che hanno preso parte a percorsi partecipativi negli ultimi tre anni con il **fine di poter conoscere la loro opinione sull'esperienza fatta, sul coinvolgimento nelle scelte delle amministrazioni locali, sulla propensione a ripetere il percorso, sui punti di miglioramento, sugli ambiti tematici sui quali si incentrano maggiormente gli interessi** e sulle modalità di partecipazione online.

Il fine è quello di avere **elementi utili per valutare in che modo migliorare le attività** dedicate al sostegno della partecipazione.

Il questionario «Formazione per la partecipazione»

Il questionario ha coinvolto **funzionari e componenti di organizzazioni che progettano e gestiscono percorsi di partecipazione i quali nel corso del triennio 2018-2020 hanno partecipato alle iniziative di formazione** offerte dalla Regione.

Il fine è quello di poter migliorare la progettazione delle attività formative dedicate al sostegno della partecipazione e di raccogliere i dati necessari per rispondere in modo adeguato al quesito dalla clausola valutativa art. 21 *«una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti... lettera e) attività di formazione realizzata per promuovere la cultura della partecipazione e come questa ha contribuito ad accrescere la qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni nel progettare, organizzare e gestire i processi partecipativi»*.

Il questionario «Amministratori»

Il questionario proposto in **collaborazione con ANCI Emilia-Romagna, rivolto agli amministratori degli enti locali (sindaci e assessori con delega alla partecipazione) ha il fine di sondare la conoscenza della legge sulla partecipazione, del bando e delle opportunità che la Regione offre per promuovere la partecipazione. Inoltre cerca di raccogliere il punto di vista di chi “prende” le decisioni pubbliche per valutare in che modo migliorare la comunicazione relativa al bando e alle attività formative dedicate al sostegno della partecipazione.**

Il questionario «Gradimento e valutazione sul bando partecipazione Ir n.15/2018»

L'Ufficio del Tecnico di garanzia della partecipazione ha predisposto un questionario di gradimento e valutazione rivolto ai referenti e responsabili dei progetti presentati al Bando Partecipazione 2020 per il sostegno dei percorsi partecipativi (88 progetti finanziati e non finanziati). L'obiettivo del questionario è quello di **raccogliere i pareri sul servizio fornito dagli Uffici Partecipazione della Regione Emilia-Romagna e sull'attività relativa alla gestione del Bando 2020, **nell'ottica di un miglioramento continuo.****

La valutazione partecipata di una legge

La valutazione partecipata di una legge ha la funzione di coinvolgere gli attuatori, i politici e i destinatari diretti e indiretti di una norma al fine di raccogliere indicazioni, suggerimenti, criticità e stimolare un dialogo tra soggetti che sono espressione di differenti punti di vista.

Tale valutazione attraverso una maggior conoscenza, scambio di punti di vista e condivisione di prospettive, porta ad un aumento della qualità legislativa.

Un'ipotesi di valutazione partecipata delle politiche pubbliche

Dal questionario demoscopico è risultato:

- **per un 92% degli intervistati le esperienze di partecipazioni sono ritenute utili** per facilitare il confronto e il coinvolgimento dei cittadini e non sono percepite come una perdita di tempo
- **alla domanda “In quali ambiti pensa sia più utile coinvolgere i cittadini nei progetti di partecipazione?” il 48% degli intervistati ha risposto “Territorio e urbanistica (es. Lavori e opere pubbliche, Riqualficazione aree verdi, Riqualficazione urbana, Edilizia scolastica, Strumenti di pianificazione urbanistica)”, il 39% “Ambiente e paesaggio (Energia, Aree protette, Gestione dei rifiuti, Mobilità sostenibile, Sviluppo locale sostenibile)”, il 37% “Politiche sociali e sanitarie (es. Inclusione dei giovani, degli stranieri, delle persone anziane, Associazionismo e coesione sociale)”.**



Un'ipotesi di applicazione concreta delle consultazioni per quanto riguarda la valutazione partecipata delle politiche pubbliche

Potrebbe essere interessante partire da tali aree di interesse per svolgere una sperimentazione di valutazione partecipata sull'attuazione e gli effetti dell'applicazione di una legge attraverso consultazioni rivolte ai soggetti interessati dalla legge stessa.



Come il coinvolgimento «dell'esterno» permette di rafforzare la funzione di valutazione?

Ecco perché la domanda di ricerca:

“La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?”



Il tema non è nuovo.....

La l.r. 15/2018 ha portato questo tema “alla ribalta” e ha consentito di **avviare la riflessione** sulle leggi con clausola che prevedono forme di valutazione partecipata



Esperienza sull'attività delle politiche pubbliche è iniziata nel 2001: **molte clausole valutative** contenute nelle leggi della Regione Emilia-Romagna **prevedono un quesito** dedicato alla valutazione partecipata o al coinvolgimento di soggetti attuatori



Due documenti d'indirizzo approvati nell'ambito di CAPIRe:

- la “Carta di Matera” (sottoscritta nel 2007)
- il Manifesto “Imparare a spendere meglio” (approvato nel 2013)

Fra gli impegni sottoscritti dalle Assemblee legislative si prevede di **“allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione”** e si propone che **“le amministrazioni regionali sperimentino strumenti innovativi per coinvolgere i cittadini nella realizzazione delle valutazioni e nella discussione dei loro esiti”** .

A tal fine occorre che **“tutti gli interessi impattati da una decisione siano rappresentati”** nel processo e che siano adottate **“modalità di svolgimento che consentono l'apprendimento reciproco fra i partecipanti”**



.....ma sino ad ora praticato con difficoltà

- Prime esperienze realizzate dall'Assemblea della Regione Emilia-Romagna risalgono ad alcuni anni fa, con il supporto di CAPIRe: lo studio “Sei anni dopo l’abolizione del libretto sanitario per gli alimentaristi in Emilia-Romagna: attuazione e ricadute della l.r. 11/2003” condotto nel 2010 e la “Missione valutativa sui voucher conciliativi per i nidi d’infanzia (l.r. 17/2005)” realizzata nel 2012-2013
- Le relazioni di ritorno alle clausole valutative evidenziano che si tratta di un quesito di difficile attuazione

La valutazione partecipata pone infatti un obiettivo importante ma anche molto ambizioso

Che cos'è la valutazione partecipata?

Cosa distingue la valutazione partecipata da altre forme di coinvolgimento di soggetti attuatori e destinatari degli interventi?

Definizione e principali caratteristiche:

- Nicoletta Stame “La valutazione deve essere partecipata, solo così si migliora ciò che si fa”
- “Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale”, G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani. Anno 2011. Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dello sviluppo economico (UVAL)
- Glossario del gruppo tematico dell'Associazione italiana di valutazione (AIV) “Metodi e norme”



“Valutazione partecipata vuol dire che partecipo nel momento in cui decido che cosa voglio andare a guardare per la valutazione, e poi partecipo nel modo in cui la faccio. Per cui, per esempio, chi fa una valutazione partecipata è costantemente in contatto con le persone con cui lavora e cerca di avere la loro valutazione, la loro opinione: è molto di più del questionario fatto alla fine del progetto”

(Nicoletta Stame)

Alcune caratteristiche della valutazione partecipata

(da analisi su fonti Uval e AIV)

E' un **processo inclusivo** che coinvolge diversi attori, fra i quali l'Amministrazione che deve avere l'intenzione di "mettersi in gioco", che si confrontano sull'intervento oggetto di valutazione facendo emergere i diversi punti di vista

Ampiezza e intensità dell'inclusione:

- coinvolgere una pluralità di attori e definire una procedura organizzata cercando anche di *"dar voce a istanze normalmente non rappresentate"*
- i soggetti che partecipano possono contribuire ad influire sulla decisione finale

Agire sui punti di vista, stimolando il **dialogo e il confronto su una base empirica comune** che avvicini anche posizioni prima lontane: *"l'utilità della valutazione partecipata è proporzionale alla distanza iniziale tra le diverse posizioni che, alla fine del processo, essa è riuscita ad avvicinare o, perlomeno, a far dialogare"*

Alcune caratteristiche della valutazione partecipata

(da analisi su fonti Nuval e AIV)

Procedura volta all'apprendimento reciproco poiché *“discutere e intervenire non implica automaticamente che i diversi punti di vista si siano avvicinati e che siano stati compresi. Il fatto che alcune persone si siano riunite in un certo luogo a una data definita non implica che abbia avuto luogo un processo partecipativo*

Supportati dal valutatore, gli attori possono essere coinvolti nel corso del processo di valutazione nell'ambito della definizione di aspetti “tecnici” dell'analisi, come ad esempio la proposta di argomenti oggetto di analisi

E' più adatta in alcuni casi piuttosto che in altri, in particolare *“quando presenta un alto rapporto tra benefici e costi”*.



Analisi dei quesiti delle clausole valutative

- «quanti sono» i quesiti delle clausole e «come sono» (valutazione partecipata o altro quesito): il 32% delle leggi con clausola approvate dal 2001 ad oggi prevede la valutazione partecipata
- livello cronologico: dai 2001 ad oggi (il primo quesito che prevede il coinvolgimento di soggetti attuatori è del 2001, il primo con la valutazione partecipata è stato inserito nel 2008)
- tipologia di richiesta (chi si coinvolge, in quale momento, quali obiettivi, valutazione partecipata)
- ripartizione per Commissione per materia delle leggi che prevedono la valutazione partecipata (in particolare politiche per la salute e politiche sociali, cultura, scuola, formazione. A seguire, territorio e ambiente)

(dati a settembre 2021)



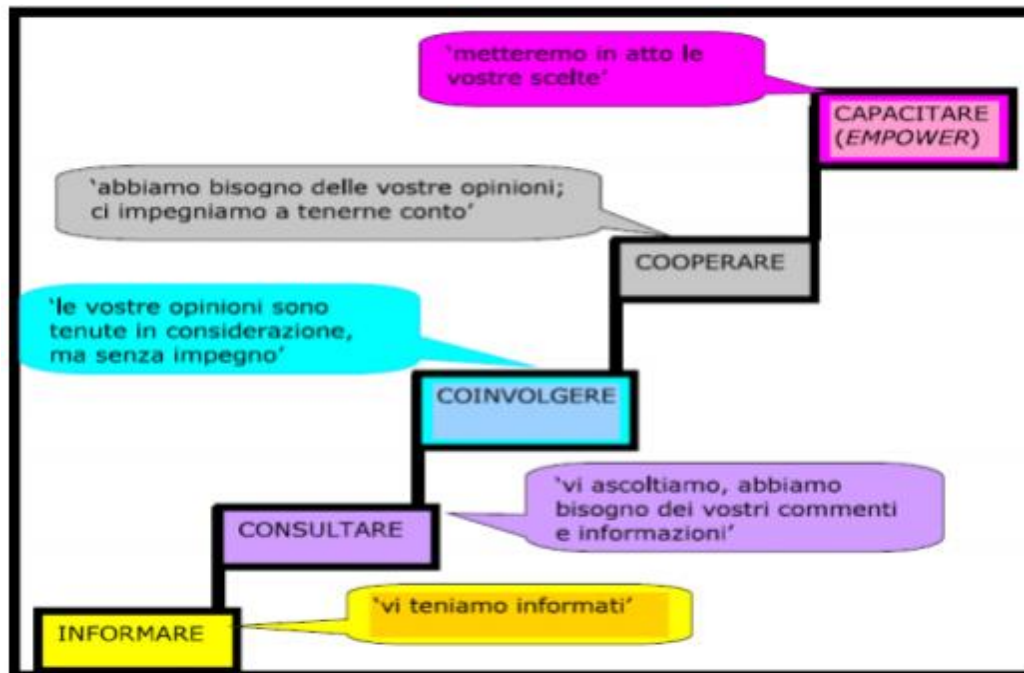
Una proposta di chiave di lettura

Immaginare una “classificazione” dei quesiti delle clausole per “livello di partecipazione crescente/intensità crescente” nel processo di valutazione ispirandosi alla scala della partecipazione di Lewanski

La “scala della partecipazione” proposta da Lewanski descrive i diversi livelli di influenza del cittadino sulle decisioni attraverso dei «gradini»

Dal primo gradino, dove la partecipazione è intesa solo come informazione, salendo la scala cresce il livello di condivisione sino ad arrivare a forme di partecipazione più «*esigente*» (Lewanski)

La scala della partecipazione di Lewanski: declinazioni della partecipazione



Scala della partecipazione (R. Lewanski, elaborazione da International Association for Public Participation -IAP2, International Association for Public Participation)



La scala della valutazione partecipata

Un **“approccio alla partecipazione”** nei quesiti delle clausole delle **leggi regionali** individuate per coinvolgere soggetti attuatori e cittadini, diversi **“modi di agire”** ordinati in senso crescente man mano che aumenta lo scambio di informazioni e l’interazione fra l’Amministrazione e i soggetti coinvolti

In analogia con la scala di Lewanski, se l’informazione può rappresentare il primo gradino di questa ipotetica **scala della valutazione partecipata**, salendo si trovano seguono la consultazione, il coinvolgimento e la cooperazione, fino ad arrivare alla **“valutazione partecipata”** in senso più stringente che può configurarsi come il suo livello più elevato.

Esempi nel grado di articolazione del quesito nelle clausole per “livello crescente di partecipazione” scala della valutazione partecipata

«Informazione»

In occasione della presentazione della relazione, la Commissione convoca rappresentanze dei diversi soggetti istituzionali e del privato sociale ed individua modalità di informazione ai cittadini degli elementi acquisiti

(cv l.r. 11/2009 – Amministratore di sostegno)

«Consultazione»

Quali sono le opinioni dei soggetti attuatori, nonché dei soggetti che operano nel settore, circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge

(cv l.r. 5/2004 – Immigrazione)

«Coinvolgimento»

La Giunta e la commissione assembleare competente, congiuntamente, almeno con cadenza annuale, convocano i soggetti regionali interessati dalle finalità della presente legge, al fine di valutare i risultati ottenuti dall'applicazione della stessa e di condividere proposte e orientamenti futuri
(art.5 c.7 l.r. 3/2016 – Memoria del Novecento)

«Cooperazione»

Grado di accoglimento delle proposte avanzate dai rappresentanti dei portatori di interesse nelle decisioni assunte dai decisori pubblici
(cv l.r. 27/2019 - Rappresentanza)

«Valutazione partecipata»

La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti
(cv l.r. 5/2013 – Contrasto gioco d'azzardo patologico)

Alcune considerazioni e proposte

La previsione delle “forme di valutazione partecipata” è la tipologia di quesito più numerosa, più sfidante da un lato ma, dall’altro, per le sue caratteristiche, più complesso sotto il profilo attuativo

Viste le definizioni e le caratteristiche individuate, se intesa in senso più stringente implica una maggiore complessità rispetto agli altri quesiti dedicati al coinvolgimento dei soggetti attuatori e destinatari degli interventi

Dall’analisi sono emersi alcuni spunti:

- approfondimento di alcune relazioni di ritorno già presentate e riflessione sui quesiti delle clausole
- risultati del questionario demoscopico (partire dai temi d’interesse indicati dai cittadini)
- la valutazione partecipata nelle altre Regioni
- le consultazioni come una modalità di base importante per favorire e realizzare la valutazione partecipata.



Le consultazioni nella valutazione:

il ruolo della consultazione nella valutazione delle politiche pubbliche



Riprendendo la scala della partecipazione di Lewanski, **la consultazione è la modalità di interazione di base**, in quanto attiva uno scambio, un rapporto bidirezionale

La **consultazione pubblica** è uno strumento che consente alle amministrazioni di raccogliere il contributo di tutti i soggetti interessati – cittadini, imprese, associazioni e organizzazioni – ai fini dell'elaborazione delle decisioni pubbliche e della loro implementazione

Centralità delle consultazioni e il ruolo essenziale degli stakeholder è evidenziato **a livello europeo** nelle Comunicazioni della Commissione Europea: *«La consultazione delle parti interessate aiuta il processo legislativo europeo ad essere trasparente, ben mirato e coerente e aumenta la credibilità e l'accettazione»* (Better Regulation Toolbox)

A livello nazionale, il DPCM 169/2017 «Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione» e la Guida attuativa (approvata con direttiva del Presidente del Consiglio del 16 febbraio 2018) riconosce alle consultazioni una funzione centrale, trasversale a tutte le attività di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione

I principi cui le pubbliche amministrazioni devono ispirarsi per lo svolgimento delle consultazioni:

- “Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia” (Direttiva della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione 31 maggio 2017, n. 2)
- “Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato” (XVII Legislatura, settembre 2017) illustrano.

Spunti di riflessione anche dalle «Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche» adottate con direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica n. 4 del novembre 2019



A cosa servono le consultazioni nella valutazione

DPCM 169/2017: il Capo IV è interamente dedicato alle consultazioni

«L'obiettivo della consultazione è acquisire elementi che, nel caso dell'AIR, possono afferire agli aspetti critici della situazione attuale, alle opzioni di intervento, alla valutazione degli effetti attesi, e, nel caso della VIR, riguardano la valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti» (art. 16 comma 2)

La consultazione può essere aperta o ristretta e *«I contributi forniti dai soggetti consultati sono finalizzati ad arricchire le informazioni a disposizione dell'Amministrazione, senza obbligo di riscontro per l'Amministrazione, e non costituiscono vincolo per l'istruttoria» (art. 16 comma 3)*

«Le consultazioni si svolgono secondo principi di trasparenza, chiarezza e completezza di informazione nell'esposizione di analisi e proposte, nel rispetto delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione normativa e di congruenza dei temi introdotti rispetto alle questioni oggetto dell'iniziativa regolatoria. Le stesse sono gestite tenendo conto dei costi e dei tempi che la partecipazione comporta e privilegiando soluzioni meno onerose per i consultati, nonché curando la chiarezza e sinteticità dei documenti usati durante il loro svolgimento» (art. 16 comma 6)



Nell'ambito della Vir, si prevede il ricorso alle consultazioni (art. 18 del Regolamento)

- nella definizione del piano biennale per la valutazione e la revisione della regolazione, prima della sua adozione
- durante lo svolgimento di ciascuna Vir

Il Regolamento descrive gli obiettivi della VIR all'art.2 comma 5 del Regolamento: *“fornire, attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, all'efficacia e all'efficienza di norme vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione”*



La Guida attuativa approfondisce gli aspetti operativi e specifica che la consultazione può arricchire la valutazione con elementi che altrimenti non emergerebbero.

Inoltre, nei casi in cui manchino elementi e dati per **ricostruire uno scenario controfattuale** il ricorso alle consultazioni consente di “recuperare” dati ed opinioni sulla ipotetica evoluzione della situazione laddove l’intervento normativo non fosse stato adottato

(Scheda 5 – L’approccio controfattuale alla valutazione degli effetti, paragrafo 9.4 della Guida).

A livello regionale, si segnalano le “Linee guida per le consultazioni telematiche del consiglio regionale”, approvate dal **Consiglio Regionale della Lombardia** (delibera n. 217 del 25 luglio 2018)

Oltre ai principi generali, sono articolate in due parti: la prima parte contiene le disposizioni specifiche per la funzione legislativa, la seconda parte riguarda la funzione di valutazione

Prevedono l'utilizzo delle consultazioni nella:

- 1) fase preliminare di individuazione delle politiche da valutare;
- 2) fase conclusiva di messa in circolo delle conoscenze ottenute e di discussione degli esiti della valutazione

Conclusione

Nell'ambito dell'attività di valutazione delle politiche, le consultazioni possono quindi contribuire a:

- 1) individuare cosa valutare
- 2) aggiungere elementi ulteriori di conoscenza su un oggetto su cui è già prevista la valutazione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

L'importanza della comunicazione in ogni fase del ciclo dei
processi di regolazione e implementazione delle linee guida
individuate

Barbara Cosmani, Enzo Madonna, Monia Masetti
Regione Emilia-Romagna

DATA 26/11/2021



Gli esiti della valutazione possono condizionare la successiva produzione normativa: uno degli obiettivi della valutazione stessa è infatti l'opportunità di revisionare o riprogrammare le politiche

L'apporto di soggetti esterni, diversi da quelli la cui consultazione è già prevista nei percorsi istituzionali, da un lato arricchisce e completa la valutazione di una legge e dall'altro consente di raccogliere nuove esigenze, proposte ed opzioni di regolazione utili ad una progettualità più ampia e consapevole



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

L'esempio virtuoso della Regione Lombardia

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione (CPCV), organismo politico paritetico del Consiglio regionale della Lombardia, previsto dall'articolo 45 dello Statuto regionale della Regione Lombardia, ha promosso una consultazione pubblica telematica per permettere a cittadini, enti locali, associazioni e organizzazioni rappresentative degli interessi sociali ed economici della Lombardia, di segnalare il buon funzionamento e i risultati degli interventi regionali o le criticità riscontrate in relazione all'implementazione o all'efficacia di tali interventi.....



L'esempio virtuoso della Regione Lombardia

.....affinché alla programmazione delle attività valutative possano contribuire indicazioni puntuali delle priorità e degli interessi dei lombardi. Tale consultazione era finalizzata anche a indicare quali politiche regionali oggetto di precedenti missioni valutative potessero essere meritevoli di nuovi approfondimenti.

I risultati della consultazione hanno evidenziato quali ambiti d'interesse i medesimi risultati dall'indagine demoscopica della Regione Emilia-Romagna.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

Come vengono comunicati i risultati della valutazione in Emilia-Romagna



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

- La banca dati delle leggi regionali Demetra è stata da qualche tempo arricchita con un'apposita sezione dedicata alla *Valutazione delle politiche pubbliche*.
- Tale sezione viene creata solo per le leggi che contengono una clausola valutativa



Tale sezione viene implementata con

- relazioni di ritorno alle clausole valutative presentate periodicamente dalla Giunta

- eventuali note tecniche che il servizio Affari legislativi dell'Assemblea redige a supporto dell'esame in Commissione delle relazioni.

- eventuale scheda AIR redatta in sede di esame del pdl



Art. 39

dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

Le Udienze Conoscitive

- 1.** Le Commissioni assembleari possono consultare le rappresentanze della società civile e acquisire apporti di enti ed associazioni.
- 2.** Per leggi e per atti amministrativi rilevanti le Commissioni indicano Udienze Conoscitive.
- 3.** Le Commissioni possono tenere Udienze Conoscitive in merito alle designazioni per le nomine di competenza della Giunta, del Presidente o dell'Assemblea legislativa.

Art. 42 del Regolamento interno

Modalità di consultazione delle commissioni assembleari

- 1.** Ai sensi e per le finalità dell'articolo 19 dello statuto, l'Assemblea, tramite le sue commissioni, favorisce la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni al procedimento legislativo nelle forme stabilite dal regolamento, dagli atti e dalle norme vigenti, nonché dal protocollo previsto dall'articolo 19, comma 3, dello statuto, approvato dall'Assemblea e parte integrante del presente regolamento.
- 2.** Entro centoventi giorni dall'inizio di ogni legislatura, l'Ufficio di presidenza compila l'albo generale delle associazioni, previsto dall'articolo 19, comma 2, dello statuto. A tal fine pubblicizza la costituzione dell'albo e i tempi di presentazione delle richieste da parte delle associazioni, specificando i criteri previsti per l'iscrizione. L'albo, suddiviso per commissioni, viene aggiornato periodicamente.
- 3.** Enti, organismi e associazioni possono far pervenire osservazioni, proposte e richieste di essere ascoltati su temi attinenti alle competenze della Regione, che sono esaminate dalle relative commissioni.
- 4.** Sulla base dell'articolo 39, comma 1, dello statuto, le commissioni stabiliscono i modi ed i tempi della consultazione, attraverso la previsione di apposite udienze conoscitive, audizioni o incontri specifici.

Art. 44

Audizioni delle commissioni assembleari

1. Le commissioni, in relazione a singoli progetti di legge, di regolamento, proposte di legge alle Camere e a provvedimenti amministrativi in esame o, comunque, su questioni di particolare interesse, possono procedere ad audizioni, invitando i rappresentanti di enti ed associazioni o persone competenti nella materia o nell'argomento. Gli invitati possono consegnare alla commissione interventi, relazioni scritte, osservazioni e proposte. I commissari possono rivolgere domande atte ad approfondire gli argomenti oggetto dell'audizione.

.....



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

Alcune proposte per promuovere la valutazione partecipata tra le attività delle Commissioni

Barbara Cosmani, Enzo Madonna, Monia Masetti
Regione Emilia-Romagna

DATA 26/11/2021



- Quelle appena descritte sono attività regolamentate di competenza delle commissioni
- Si potrebbe immaginare lo svolgimento di un'attività innovativa: le commissioni potrebbero, servendosi di una piattaforma tecnologica, promuovere e sviluppare la comunicazione o le consultazioni.

Commissione VI Statuto e Regolamento

ha tra le sue competenze:

- Promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative
- Promozione della democrazia partecipativa e dei processi decisionali inclusivi



La Commissione VI Statuto e Regolamento potrebbe:

svolgere iniziative per la consultazione di cittadini o altri stakeholder su scelta di leggi o politiche da valutare

sovrintendere alla gestione e alla comunicazione all'esterno delle attività di valutazione che si svolgono in Assemblea

promuovere l'elaborazione delle linee guida per l'attuazione della valutazione partecipata delle leggi regionali

Linee guida sulla valutazione partecipata Come?

il criterio ispiratore delle linee guida regionali dovrebbe essere improntato a mantenere la concezione della valutazione come funzione politica non partisan da esercitare con il fine unico di migliorare l'azione pubblica

caratteristiche del sistema della valutazione delle leggi nella Regione Emilia-Romagna centrato su una importante attività di coordinamento fra Assemblea e Giunta

necessità di coordinamento perché lo strumento della consultazione si affianca agli strumenti di coinvolgimento già previsti dal Regolamento dell'Assemblea legislativa (es audizioni e udienze conoscitive)

I principi delle future Linee Guida regionali

- **inclusione**
- **comunicazione**
- **Trasparenza**
- Un'ulteriore garanzia di trasparenza potrebbe essere fornita dalla predisposizione di un **Patto partecipativo** e dalla successiva adesione ad esso dei soggetti interessati dal percorso e fin da subito dovrebbe essere chiaro quale rilevanza avranno gli esiti delle consultazioni.
- **chiarezza: efficacia**
- **riscontro**

Come?

Con la costituzione di un gruppo tecnico di lavoro Giunta e Assemblea per l'elaborazione delle linee guida che riferisca alla Commissione VI sullo stato di avanzamento dei lavori

Il nuovo gruppo dovrà lavorare in sinergia con quello tecnico interdirezionale già esistente sull'analisi e applicazione delle clausole valutative



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

- La Commissione VI potrebbe fare ricorso alla *risoluzione* per sottoporre all'esame dell'Assemblea le linee guida elaborate dal gruppo tecnico

Perché la risoluzione?



Art. 104 del Regolamento interno dell'Assemblea

Comma 1: La risoluzione è uno strumento di indirizzo politico tramite il quale l'assemblea evidenzia i propri orientamenti su particolari questioni e definisce le linee guida per la sua attività e per l'attività della Giunta

Comma 2: La risoluzione può essere proposta da uno o più consiglieri o da un Presidente di Commissione su mandato della commissione stessa

.....



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

Una volta approvata dall'Aula la risoluzione, le linee guida diventerebbero pertanto un vincolo per l'attività di Giunta e Assemblea



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

L'attività di valutazione delle leggi, se ben condotta, può produrre l'effetto di aumentare la partecipazione ai processi decisionali in tutte le loro fasi.

La promozione della partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse alle decisioni pubbliche e alle varie fasi dell'iter della regolazione al fine di raccogliere contributi che possono essere usati per elaborare nuove disposizioni normative, per modificare leggi o per cogliere proposte e suggerimenti ai fini della valutazione delle politiche stesse rappresenta un interesse specifico per tutti gli enti/decisori pubblici al fine di apprendere e di produrre politiche migliori, cioè aderenti o più rispondenti alle esigenze emerse.

«Chi coinvolge, con serietà d'intenti, i cittadini nel governo della cosa pubblica, nelle scelte collettive si avventura dunque in terra incognita. Rischi e pericoli appaiono chiari e reali, i potenziali vantaggi appaiono invece incerti e teorici. Come ogni esplorazione, però, i grandi rischi che si corrono sono giustificati dai tesori che si trovano. Basta un po' di coraggio, di visione, di volontà di innovare. E, a ben cercare, in effetti, i tesori non mancano. È una terra da esplorare» Bobbio (2007).

Grazie per l'attenzione.