



LUMSA
UNIVERSITÀ



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Jean Monnet Chair on EU Approach to Better Regulation

Summer school professionalizzante sulla qualità della regolazione

Giugno 2021 – Settembre 2021

Project work

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

La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?

A cura di

Barbara Cosmani, Enzo Madonna, Monia Masetti, Federica Paolozzi

Tutor

Cons. Laura Tafani

Il presente lavoro è stato realizzato da Barbara Cosmani, Enzo Madonna, Monia Masetti (Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna) e Federica Paolozzi (Servizio Affari legislativi e aiuti di Stato, Direzione Generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni della Giunta della Regione Emilia-Romagna).

Si ringrazia la collega Rossana Mengozzi della Direzione Generale Assemblea legislativa regionale per la disponibilità e la collaborazione.

Un particolare ringraziamento alla Cons. Laura Tafani per la disponibilità e le preziose indicazioni.

Sommario

Summer school professionalizzante sulla qualità della regolazione	1
Introduzione	5
Capitolo 1 – Il ciclo dei processi di regolazione	7
Premessa	7
1.1 Analisi di impatto e valutazione delle politiche pubbliche nell’ Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna	8
1.2 Un esempio di processo circolare della legislazione: la lr n.15/2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”	16
1.3 Conclusioni	24
Capitolo 2 - La valutazione partecipata nelle clausole valutative delle leggi della Regione Emilia-Romagna	27
Premessa	27
2.1 La partecipazione nell’attività di valutazione delle politiche pubbliche.....	27
2.2 Cos’è la valutazione partecipata	34
2.3 La valutazione partecipata nelle leggi della Regione Emilia-Romagna.....	40
2.4 Spunti di riflessione	49
Capitolo 3 – Le consultazioni nella valutazione	55
Premessa	55
3.1 Le consultazioni	55
3.1.1. L’esperienza europea	57
3.1.2. L’esperienza statale.....	60
3.1.3. L’esperienza regionale	63
3.2. Le consultazioni come strumento di valutazione partecipata	64
3.2.1. Il DPCM e la Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione.....	64
3.2.2. Le Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche	71
3.3 Spunti di riflessione per l’elaborazione delle linee guida per la Regione Emilia-Romagna	73
Capitolo 4 - L’importanza della comunicazione in ogni fase del ciclo dei processi di regolazione e implementazione delle linee guida individuate	84

Premessa	84
4.1. Il modello della Regione Lombardia	84
4.2. L'esperienza della Regione Emilia-Romagna: situazione attuale e prospettive	86
Conclusioni.....	93
Bibliografia e sitografia.....	103
Fonti normative	105
Allegato - Leggi regionali dell'Emilia-Romagna che contengono in clausola valutativa la previsione di forme di valutazione partecipata o il coinvolgimento di soggetti attuatori e cittadini	108

Introduzione

Seguendo l'approccio di *better regulation* che considera la regolazione come un processo circolare che va dalla fase *ex ante* (programma normativo e analisi dell'impatto della regolamentazione-AIR), alla redazione (*drafting*) e approvazione della norma, alla fase di monitoraggio *ex post* (verifica di impatto della regolamentazione-VIR/clausola valutativa), nel corso del quale deve essere garantita adeguata partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse, l'esperienza acquisita dalla Regione Emilia-Romagna nel corso dell'*iter* di approvazione della l.r. n.15/2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”, rappresenta un buon esempio di questo approccio circolare che potrebbe essere esteso anche ad altri processi regolatori.

Partendo da questa esperienza, il presente lavoro intende fornire alcuni elementi di approfondimento e di ispirazione per quanto riguarda la valutazione partecipata inserita spesso nelle leggi regionali come specifica previsione all'interno dell'articolo relativo alla clausola valutativa, da affiancare agli strumenti di consultazione già previsti dal Regolamento dell'Assemblea legislativa, quali le udienze conoscitive e le audizioni, i processi partecipativi e le consultazioni allargate, anche per esempio *on line*.

Il presente lavoro nello specifico ha l'obiettivo di analizzare il tema della valutazione partecipata quale processo *ex post* e nello specifico intende approfondire lo strumento delle consultazioni in tale fase.

La domanda di ricerca del presente *project work* è: “La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?”

Il lavoro si struttura nei seguenti quattro capitoli:

Capitolo 1 – Il ciclo dei processi di regolazione

Capitolo 2 – La valutazione partecipata nelle clausole valutative della Regione Emilia-Romagna

Capitolo 3 – Le consultazioni nella valutazione

Capitolo 4 - L'importanza della comunicazione in ogni fase del ciclo dei processi di regolazione e implementazione delle linee guida individuate

Capitolo 1 – Il ciclo dei processi di regolazione

A cura di
Barbara Cosmani

Premessa

I **processi di regolamentazione** seguono un **ciclo di vita**, che si avvia con l'agenda politica, la programmazione e si chiude con la valutazione, per poi ricominciare.

«Smart regulation is about the **whole policy cycle** - from the design of a piece of legislation, to implementation, enforcement, evaluation and revision» (**European Commission**, 2010)

«The new approach will examine how evaluation results could be better anchored in the policy development cycle. The evaluation process could be designed alongside the policy itself with better monitoring and reporting» (**European Commission**, “**EU Regulatory Fitness**” 2012).

Il ciclo della regolazione prevede gli strumenti di *better regulation* di seguito descritti:

- il punto di partenza è la **programmazione normativa (Agenda setting)**;
- precede la decisione finale l'**AIR**, relativamente alle proposte normative selezionate come rilevanti (un problema può avere differenti soluzioni);
- le **consultazioni sono trasversali** e previste in tutte le fasi della regolamentazione, dall'*agenda setting* alla decisione finale e coinvolgono i soggetti interessati (direttamente o indirettamente) dalla proposta;
- la **verifica giuridica e tecnica della proposta normativa** dalle fasi precedenti di analisi e consultazione rispetto alle norme sovranazionali, nazionali e regionali **corrisponde all'ATN – Analisi tecnico-normativa**;
- il testo è elaborato rispettando **le regole giuridiche, formali e linguistiche del drafting normativo**;

- **il provvedimento definitivo elaborato a seguito delle precedenti analisi e approvato, dovrà essere sottoposto a valutazione mediante la **verifica di impatto della regolazione - VIR** (*in itinere* e a regime) che si potrà avvalere anche dell’AIR effettuata in precedenza**



1.1 Analisi di impatto e valutazione delle politiche pubbliche nell’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna

L’Assemblea legislativa, stimolata inizialmente dal progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e sugli Interventi delle Regioni), varato nel 2002 su iniziativa dei Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana e che ad oggi vede l’adesione di altre Regioni (maggiori info sul sito www.capiire.org), esercita il controllo sull’attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, con l’obiettivo di fornire al legislatore informazioni utili per comprendere il funzionamento e l’utilità degli interventi pubblici.

L’art. 28 dello Statuto prevede al comma 1 che *“l’Assemblea legislativa determina l’indirizzo politico generale della Regione esercitando le funzioni legislative, di programmazione e di controllo sull’attività della Giunta e dell’Amministrazione*

regionale”. Il comma 3 dispone 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. Esamina, esprimendo proprie valutazioni e proposte, l'esercizio della facoltà di ricorso alla Corte costituzionale di cui all'articolo 46*”.

L'art 53 al comma 1 dispone 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. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite*”. Al comma 2 è riportato che “*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*”. Il comma 3 indica che “*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*”.

Il Regolamento dell'Assemblea legislativa all'articolo 45, comma 1, stabilisce che “*l'attività legislativa, di programmazione e regolamentare è esercitata in modo da assicurare*” al punto d) “*il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche regionali rispetto alle finalità e agli obiettivi dichiarati*”.

Il comma 2 riporta che “*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*” .

Gli strumenti previsti per esercitare questa funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali sono le clausole e le missioni valutative, definite dagli art. 28 e 53 dello Statuto (L.R. 13/2005). Questi strumenti sono disciplinati oltre che dallo Statuto anche dal Regolamento interno (Del. Ass. n. 143/2007) al Titolo VI, dedicato alle “*Procedure, modalità e strumenti per la qualità*

della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi – Pareri di conformità e altre disposizioni”) e dalla L.R. 18/2011 in materia di semplificazione.

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

La clausola valutativa

Lo strumento che l’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna utilizza per esercitare la funzione di “controllo sull’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti” è la clausola valutativa. Tale strumento consistente in uno specifico articolo dell’atto normativo, che conferisce un mandato esplicito alla Giunta regionale a elaborare e a comunicare all’organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in sede di attuazione, sia a valutare le conseguenze dell’atto sui destinatari diretti e la collettività. L’attività è posta in capo alle singole Commissioni competenti per materia, le quali esaminano i progetti di legge che contengono una clausola valutativa e discutono le relazioni di ritorno. Inoltre, alla VI Commissione assembleare “Statuto e Regolamento” è stata attribuita anche la “promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative”.

L’art 50 dispone al comma 1 che *“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”*, al comma 2 che *“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”* e al comma 3 che *“sono soggetti attuatori di una legge tutti gli enti ed organismi, comprese le strutture della Regione, che a vario titolo sono coinvolti nel processo di attuazione di una legge”*.

Il comma 4 prevede che *“la clausola contiene: a) la definizione degli obiettivi conoscitivi che l'Assemblea si pone e delle informazioni necessarie a soddisfare tali obiettivi; b) l'individuazione dei soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste; c) l'indicazione delle modalità e dei tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo; d) la previsione di adeguate risorse dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione”*. Il comma 5 riporta che *“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”* e il comma 6 che *“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”*.

La clausola valutativa è quindi un articolo di legge che attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge stessa, nello specifico prevedendo che i soggetti attuatori (tutti gli enti ed organismi, comprese le strutture della Regione, che a vario titolo sono coinvolti nel processo di attuazione di una legge) trasmettano le informazioni necessarie al controllo sull'attuazione della legge e dei relativi effetti da parte dell'Assemblea.

Il Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari dell'Assemblea legislativa offre ai Consiglieri il supporto tecnico nella redazione delle clausole valutative e nella predisposizione di proposte emendative per la Commissione assembleare competente. Qualora ci sia la necessità di intervenire su progetti di legge della Giunta, si attiva un confronto tecnico tra gli uffici competenti nell'ambito del

gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta sullo “Studio e applicazione delle clausole valutative”.

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

La clausola valutativa dà quindi vita a un percorso informativo nel corso del tempo che è necessario monitorare.

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

Missioni valutative

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

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

In questa attività, a livello tecnico, svolge un importante ruolo il gruppo di lavoro tecnico Assemblea e Giunta sull’analisi e applicazione delle clausole valutative. Infatti, alla luce dell’esperienza maturata a partire dal 2001, anno di approvazione della prima legge con clausola valutativa, e dell’importanza di costruire un percorso di lavoro

fondato su raccordo, collaborazione e condivisione dell'esperienza fra Assemblea e Giunta, per rafforzare l'attività di valutazione delle politiche, è stato previsto un gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta sullo "studio e applicazione delle clausole valutative". Il gruppo è stato istituito nel 2011 con Determina dirigenziale n° 7227 del 16 giugno 2011 (e successivi rinnovi); la sua durata è individuata con la Legislatura ed è composto dai funzionari che si occupano dell'attività di analisi e valutazione delle politiche appartenenti ai Servizi affari legislativi di Assemblea e Giunta e dai rispettivi dirigenti.

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

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

Il gruppo di lavoro presidia la rispondenza del contenuto delle relazioni di ritorno alle clausole, attraverso una valutazione tecnica che spesso precede la presentazione formale della Relazione da parte della Giunta; il confronto con i colleghi della Giunta può richiedere scambi di bozze e momenti di raccordo al fine di rendere le relazioni tecnicamente conformi alle richieste formulate dalle clausole valutative.

Le relazioni di ritorno alle clausole valutative e le Note tecniche di accompagnamento elaborate dal Servizio sono disponibili nella banca dati "Demetra" in un'apposita sezione dedicata alla "Valutazione delle politiche pubbliche" predisposta per ciascuna legge regionale con clausola valutativa.

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

In relazione ai progetti di legge di iniziativa assembleare, la “Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (AIR semplificata)” è uno strumento per acquisire maggiore conoscenza dei contesti sui quali si vuole intervenire. La Scheda tipo di AIR semplificata dell’Assemblea dell’Emilia-Romagna è stata elaborata nella X Legislatura, fra il 2015 e il 2016, nell’ambito di una convenzione tra Assemblea legislativa e Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Parma anche sulla scia dell’attuazione della L.R. 18/2011 “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione”. La Scheda AIR semplificata è, come si è detto, uno strumento per acquisire maggiore conoscenza dei contesti sui quali si vuole intervenire e per offrire ai Consiglieri elementi ed informazioni. La Scheda, in coerenza a quanto disposto dal Regolamento interno dell’Assemblea legislativa all’art. 49 (Analisi di fattibilità dei progetti di legge), può essere richiesta dai 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.

La Scheda AIR semplificata dell’Assemblea legislativa è coerente con:

- il tema della qualità della legislazione durante l’intero ciclo di vita di una politica individuato come una priorità dalla Commissione europea nella sua Comunicazione sulla *smart regulation* in cui si evidenzia come le fasi della regolamentazione vadano integrate all’interno di una strategia organica (*life cycle approach*);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n.169, che disciplina l’applicazione degli strumenti per la qualità della regolazione AIR, VIR e le relative fasi di consultazione, “*allineando il nostro Paese alle migliori metodologie ed esperienze europee*”. Gli AIR, VIR e le consultazioni sono configurati come strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla *better*

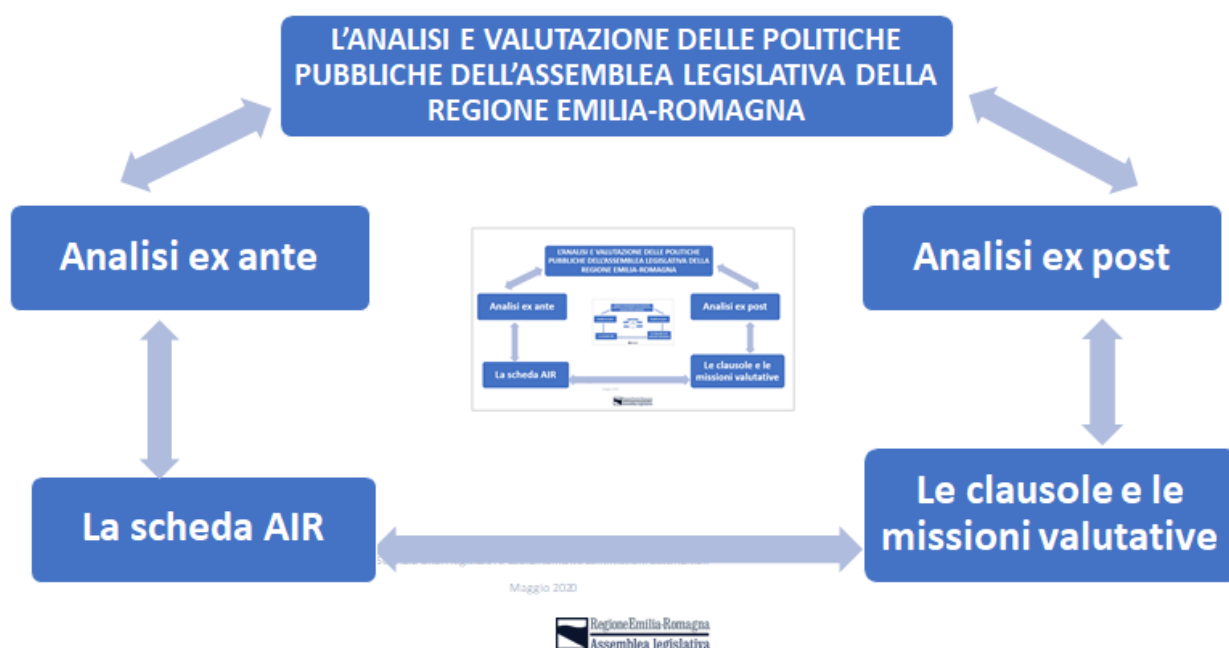
regulation, alla trasparenza, chiarezza e completezza dell'informazione, secondo un approccio circolare;

- la visione che la fine di un ciclo coincide con l'inizio di un ciclo nuovo.

Visione ciclica della vita di una politica e qualità della legislazione nell'attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

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

- Nella visione ciclica la fine di un ciclo coincide con l'inizio di un ciclo nuovo: inizia con le analisi d'impatto *ex ante* e prosegue con l'elaborazione del provvedimento, al quale si applica poi il monitoraggio in itinere fino alla valutazione *ex post*.
- Il tema della qualità della legislazione per la Regione Emilia-Romagna è disciplinato dallo Statuto (art. 28 e 53), dal Regolamento (Titolo VI, dedicato alle "Procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi - Pareri di conformità e altre disposizioni") e dalla l.r. 18/2011 in materia di semplificazione.



1.2 Un esempio di processo circolare della legislazione: la lr n.15/2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”

L'iter legislativo che ha portato all'approvazione della proposta di legge sulla partecipazione, ora divenuta lr n. 15/2018, rappresenta un significativo 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 dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.169 del 15 settembre 2017.

La lr n.15/2018 rappresenta il frutto del gruppo di lavoro misto Giunta e Assemblea legislativa istituito a seguito della discussione in Commissione I della relazione di ritorno in risposta alla clausola valutativa contenuta nell'art 18 della lr n.3/2010.

Il progetto di legge nasce dalla volontà di introdurre alcune modifiche alla cosiddetta *legge regionale sulla partecipazione*, ovvero la legge n. 3 del 2010 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, che intendeva contribuire a dare concreta rilevanza alla democrazia partecipativa promuovendo l'inclusione e il

coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti organizzati nei processi decisionali pubblici di livello locale e regionale.

Lo strumento di controllo relativo all'attuazione della legge, all'impatto della stessa e ai suoi effetti sui destinatari, è predisposto attraverso la clausola valutativa contenuta all'art 18 della lr n.3/2010 la quale dispone che dopo cinque anni dall'approvazione della legge stessa, l'Assemblea legislativa, sulla base di una relazione predisposta dalla Giunta regionale, discuta dell'esperienza compiuta. La Giunta regionale nell'autunno del 2016 in risposta alla clausola valutativa ha predisposto una relazione sull'esperienza compiuta e, all'esito della stessa, Giunta regionale e Assemblea Legislativa hanno convenuto circa la necessità di avviare un processo di modifica legislativa. In vista della revisione della legge, l'Assemblea legislativa, in collaborazione con la Giunta regionale, ha avviato un percorso di "ascolto partecipato" che, attraverso diversi strumenti e modalità, ha interpellato i soggetti del territorio, con ampia consultazione dei rappresentanti degli enti locali, del mondo delle associazioni, degli operatori sia pubblici che privati che hanno partecipato ai progetti svolti sul nostro territorio e dei singoli cittadini.

L'iter legislativo che ha portato all'approvazione della lr n.15/2018 è riportato nei seguenti punti:

1. Relazione di ritorno della Giunta regionale in risposta alla clausola valutativa (art 18 della lr 3/2010) La Giunta regionale per rispondere ai quesiti della clausola valutativa ha adottato due diversi strumenti:

- **focus group con esperti**, responsabili, facilitatori che hanno seguito i processi partecipativi per conto della propria amministrazione;
- **questionario a 1192 cittadini.**

2. Percorso di ascolto partecipato "Diciamo la nostra":

- **questionario online "Cittadino protagonista", rivolto a tutti i cittadini;**
- **incontri/eventi territoriali "Diciamo la nostra", rivolti ad amministratori, referenti di progetti, rappresentanti di associazioni, operatori pubblici e privati e**

cittadini. Incontri territoriali organizzati in collaborazione con gli enti “ospitanti”: Ferrara, Città Metropolitana di Bologna, Ravenna e Reggio Emilia, Bologna con la creazione di appositi “gruppi di lavoro”.

- Incontro conclusivo del 22 settembre 2017 c/o l’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

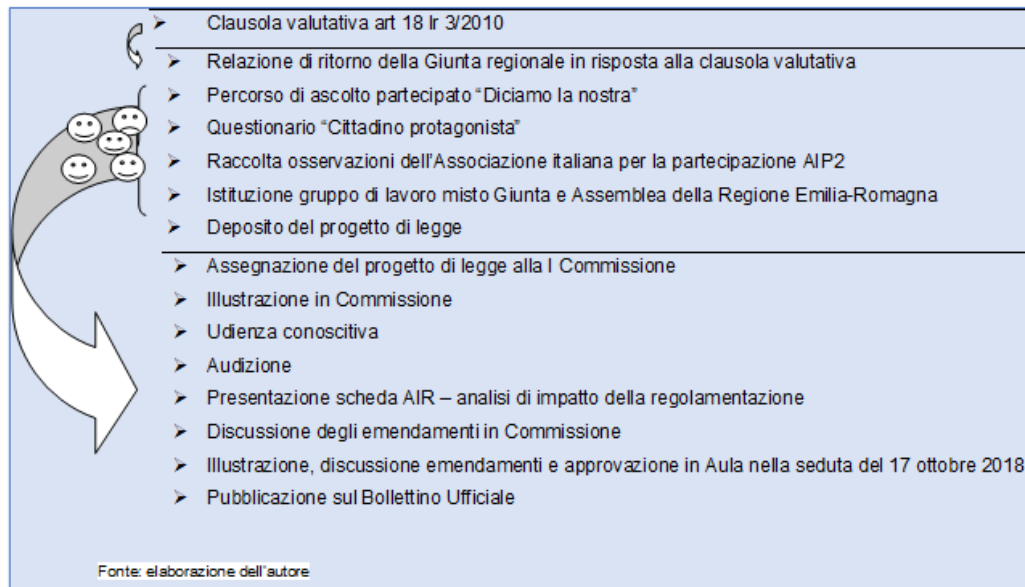
3. Suggerimenti e osservazioni provenienti **dall’Associazione italiana per la partecipazione pubblica (AIP2)**

4. **Costituzione di un gruppo di lavoro misto Giunta regionale e Assemblea legislativa** per la revisione della legge. Il gruppo di lavoro ha raccolto i suggerimenti, le criticità e gli spunti emersi dagli incontri territoriali, dall’evento finale svoltosi presso l’Assemblea Legislativa, i contributi di AIP2 e quanto risultante dal Questionario Cittadino protagonista.

5. **Redazione scheda AIR** di analisi d’impatto della regolamentazione.

Lo schema seguente descrive il ciclo della regolazione che in questo specifico caso va dalla valutazione della lr n.3/210 – la cui clausola valutativa prevedeva un’eventuale revisione: in realtà le proposte e le sollecitazioni raccolte dal percorso di ascolto partecipato hanno portato non ad una semplice modifica ma all’approvazione di una nuova legge con abrogazione della precedente – all’analisi dell’impatto del nuovo progetto di legge sulla partecipazione ora divenuta lr n.15/2018.

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



La clausola valutativa prevista all'art. 21 della lr n.15/2018

La clausola valutativa delineata nel 2018 e parte integrante dell'AIR svolto dallo staff valutazione dell'Assemblea legislativa (Andrea Orsi, Barbara Cosmani, Enzo Madonna e Monia Masetti) inserita all'art 21 della lr n.15/2018, prevede la possibilità di far ricorso a forme di valutazione partecipata, che coinvolgano cittadini e soggetti attuatori degli interventi.

Di seguito si riporta il contenuto dell'art 21 della lr n.15/2018:

“1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti nel perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 2. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta regionale, avvalendosi anche del contributo dell'osservatorio della partecipazione e in raccordo con il nucleo Tecnico della partecipazione, presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

a) analisi quantitativa e qualitativa dei processi partecipativi realizzati, evidenziandone la diffusione territoriale, i soggetti coinvolti e il grado di recepimento degli esiti dei processi stessi da parte degli enti responsabili;

- b) come i criteri per la valutazione delle domande per l'ammissione a contributo dei progetti e le relative premialità incidono sulla formulazione della graduatoria;*
 - c) analisi dei processi partecipativi di cui all'articolo 12, comma 3;*
 - d) tipologia e caratteristiche dei processi partecipativi che hanno ricevuto la certificazione di qualità ai sensi dell'articolo 18;*
 - 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;*
 - f) analisi sull'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti digitali nella realizzazione dei processi, nella diffusione di notizie, documentazione e buone prassi per favorire la democrazia partecipativa.*
- 2. Le competenti strutture dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.*
 - 3. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti”.*

Per rispondere ai quesiti previsti nella clausola valutativa attraverso la relazione di ritorno che presenterà la Giunta all’Organo legislativo in occasione della sessione della partecipazione prevista ad ottobre del 2021, è stato istituito un Gruppo di lavoro misto con funzionari appartenenti all’organo attuativo e all’Assemblea legislativa, competenti per materia.

Alcuni aspetti sui quali la relazione deve dare informazioni sono le novità della legge 15/2018, come il grado di recepimento degli esiti dei processi stessi da parte degli enti responsabili; la certificazione extra bando o l’attività di formazione, mentre 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 consentendo un esame immediato e continuo nel tempo sull'andamento degli effetti prodotti dalla attuazione

della l.r. 15/18. E' stata inoltre predisposta una **sezione dedicata nel Portale Partecipazione**, che si arricchirà nel tempo di tutte le informazioni e gli aggiornamenti.

Considerato che l'art 21 della legge sulla partecipazione prevede per la redazione della clausola valutativa che la Regione possa "... *promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti*", il Gruppo di lavoro per coinvolgere cittadini ed enti ha individuato una serie di indagini che verranno attuate tramite la somministrazione di questionari per la raccolta dei dati e delle informazioni. La progettazione dei questionari è frutto di un intenso lavoro che si è avvalso della preziosa collaborazione dei colleghi del Servizio statistica della Regione e dell'Assemblea legislativa e dei colleghi del Servizio Studi e Statistica per la programmazione strategica della Città Metropolitana di Bologna.

Il percorso delineato dal Gruppo di lavoro prevede pertanto le seguenti attività per raccogliere **l'opinione dei cittadini sull'esperienza della partecipazione**:

- **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"**

Il questionario demoscopico

L'indagine demoscopica svolta a cura di SWG e in collaborazione con Art-ER, la Società Consortile dell'Emilia-Romagna nata per favorire la crescita sostenibile della regione attraverso lo sviluppo dell'innovazione e della conoscenza, è rivolta ad un campione di 2.000 cittadini residenti nel territorio regionale per conoscere l'opinione in merito al coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni di competenza dell'amministrazione locale.

L'indagine somministrata sia in modalità telefonica che tramite web, tratta una serie di domande per conoscere l'opinione in merito al coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni di competenza dell'amministrazione locale.

Le domande sono volte a sondare per esempio: la conoscenza di percorsi partecipativi sul proprio territorio, le tematiche sulle quali la partecipazione può avere un impatto decisivo, l'interesse a prendere parte ad eventuali percorsi promossi dal proprio comune o anche l'interesse a promuovere percorsi partecipativi, ma anche il ruolo delle piattaforme e degli strumenti tecnologici per la partecipazione e ad esprimere valutazioni sul valore della partecipazione.

Il questionario "Comuni"

Tale questionario, sempre anonimo, è rivolto, grazie alla collaborazione di alcuni Comuni, a persone che hanno preso parte a percorsi partecipativi negli ultimi tre anni e ha il fine di poter conoscere l'opinione dei cittadini sulla loro esperienza di partecipazione e il loro concreto coinvolgimento nelle scelte delle amministrazioni locali, come, ad esempio, la progettazione di un'opera pubblica, il recupero di un'area inutilizzata, la riorganizzazione di un servizio.

A questi comuni, più di settanta, è stato chiesto di inviare una e-mail alle cittadine e ai cittadini che hanno preso parte ai percorsi partecipativi, spiegando gli obiettivi e indicando il *link* al questionario.

L'intento è di raccogliere gli effetti concreti dell'esperienza vissuta, la propensione a ripetere l'esperienza, i punti di miglioramento organizzativo dei percorsi, gli ambiti tematici sui quali si incentrano gli interessi delle comunità, le valutazioni sulle modalità online adottate nello svolgimento dei percorsi e necessitate dalle restrizioni alla mobilità dovute alla emergenza pandemica. Il fine è quello di avere elementi utili per valutare in che modo migliorare le attività dedicate al sostegno della partecipazione.

A giugno 2021 sono state raccolte on line quasi 300 risposte.

Hanno dedicato il loro tempo alla compilazione del questionario **560 persone**, equamente distribuite tra uomini (51,6%) e donne (48,4%) prevalentemente appartenenti alla fascia di età 35-65 anni (72%).

Dai primi risultati emerge una valutazione positiva del percorso partecipato al quale hanno preso parte (Molto soddisfatto il 39,29%, Abbastanza soddisfatto il 45,89%).

Oltre l'80% sostiene l'importanza del coinvolgimento dei cittadini nelle scelte strategiche dell'amministrazione pubblica e il 76% ritiene che le esperienze partecipative siano utili a rafforzare il senso di comunità.

Il questionario "Formazione per la partecipazione"

Il questionario è rivolto ai 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, come, ad esempio *“l'Autoscuola della Partecipazione”*, *“La valutazione dell'impatto dei processi di partecipazione”*, *“Il ruolo della comunicazione nei processi partecipativi”*, *“Metodi per facilitare”* e i *“Seminari sui beni comuni”*. Un altro punto di vista prezioso.

Le risposte al questionario hanno il fine di raccogliere i dati necessari per rispondere in modo adeguato proprio ad uno degli elementi richiesti espressamente dalla clausola valutativa alla lettera e) dell'art. 21 e cioè *una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti: ... “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”*.

Tenendo conto delle opinioni dei soggetti fruitori della "formazione per la partecipazione" *un altro obiettivo è quello di poter migliorare la progettazione delle attività formative dedicate al sostegno della partecipazione*.

Il questionario "Amministratori"

Il questionario “Amministratori”, proposto in collaborazione con ANCI Emilia-Romagna, è rivolto agli amministratori degli enti locali regionali. Indirizzato esclusivamente a sindaci e assessori con delega alla partecipazione dei comuni del territorio regionale, per sondare la conoscenza della legge sulla partecipazione, del bando e delle opportunità che la Regione offre per promuovere la partecipazione.

Il fine è quello di raccogliere il punto di vista di chi “prende” le decisioni pubbliche e permetterà, inoltre, di 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 lr 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), con valutazione sul bando e domande interessanti anche per la clausola valutativa. 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. I dati raccolti saranno trattati in modo aggregato e i risultati saranno pubblicati sulle pagine del Portale Partecipazione della Regione Emilia-Romagna.

1.3 Conclusioni

La Regione Emilia-Romagna, al fine di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche e alle varie fasi dell’iter della regolazione, i cui contributi raccolti potranno essere usati per elaborare nuove disposizioni normative, per modifiche a leggi o per raccogliere proposte e suggerimenti ai fini della valutazione delle politiche stesse, potrebbe pertanto affiancare le consultazioni ai tradizionali

strumenti di partecipazione già previsti dal Regolamento dell'Assemblea legislativa, quali le udienze conoscitive e le audizioni.

Le consultazioni potrebbero pertanto figurare come processi di coinvolgimento inclusivi, trasparenti ed efficaci, garantiti da linee guida regionali. Tale ipotesi di coinvolgimento pubblico è in linea con quanto disposto dal decreto 31 maggio 2017 della Ministra Madia per la semplificazione e la pubblica amministrazione: *“Si raccomanda alle pubbliche amministrazioni di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche e di impegnarsi a considerare la consultazione pubblica, svolta anche attraverso modalità telematiche come una fase essenziale dei processi decisionali. Al fine di garantire che i processi di coinvolgimento siano inclusivi, trasparenti ed efficaci, nella progettazione e gestione delle procedure di consultazione si invitano le amministrazioni a conformarsi alle allegate Linee guida sulla consultazione pubblica che costituiscono parte integrante della presente direttiva. Le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle risorse disponibili, potranno far riferimento alle linee guida allegate, sia nei casi di consultazioni pubbliche previste per legge o altrimenti obbligatorie, sia nei casi in cui si voglia liberamente ricorrere a questa pratica o corrispondere alle sollecitazioni della società civile”*.

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

Considerando il ciclico della regolazione come un processo circolare che va dalla fase ex ante (Air) alla ex post (Vir/clausola valutativa), nelle quali le consultazioni sono trasversali, partendo dai risultati raccolti dal questionario demoscopico svolto per raccogliere il punto di vista di oltre 2.000 cittadini, rappresentanti un campione casuale ragionato sui parametri della popolazione della Regione Emilia-Romagna, è risultato quanto segue:

-per un 92% degli intervistati le esperienze di partecipazioni sono ritenute utili non solo per l'aspetto decisionale in sé ma anche 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, Riqualificazione aree verdi, Riqualificazione 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)”.

Potrebbe essere interessante partire proprio da questi dati e soprattutto dalle tematiche che interessano maggiormente i cittadini per un loro coinvolgimento al fine di identificare le leggi ricadenti negli ambiti di interesse e individuare quali testi normativi presentano nella clausola valutativa un comma sulla valutazione partecipata al fine di riflettere su una possibile sperimentazione futura di valutazione sull’attuazione e gli effetti dell’applicazione di una legge.

Proprio dall’individuazione di possibili politiche regionali da valutare, la Regione Emilia-Romagna potrebbe aprire alla partecipazione qualificata dei cittadini i processi di controllo sull’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali attraverso una sperimentazione portata avanti da un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti dell’organo legislativo ed esecutivo con l’avvallo politico.

Capitolo 2 - La valutazione partecipata nelle clausole valutative delle leggi della Regione Emilia-Romagna

A cura di

Monia Masetti

Premessa

Molte clausole valutative contenute nelle leggi della Regione Emilia-Romagna prevedono un quesito dedicato a “forme di valutazione partecipata”. Riprendendo la domanda di ricerca “La partecipazione può promuovere la valutazione?”, l’obiettivo di questo capitolo è approfondire la previsione della valutazione partecipata nell’ambito dell’attività di valutazione delle politiche svolta dall’Assemblea per contribuire a trarne considerazioni, spunti e possibili proposte di sviluppo.

2.1 La partecipazione nell’attività di valutazione delle politiche pubbliche

Alla base della funzione di “*controllo sull’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche*” esercitata dall’Assemblea mediante le clausole e le missioni valutative vi è il “chiedere conto per capire”, con l’obiettivo di conoscere e migliorare gli interventi previsti dalla legge. La logica sulla quale si fonda la valutazione delle politiche pubbliche vede l’esercizio di questa funzione come un’estensione della funzione legislativa¹, prevedendo che il compito del Legislatore non si esaurisca nella

¹ “Fare leggi o valutare politiche?”, Marco Sisti (Progetto CAPIRe). Relazione pubblicata in Federalismi.it, Nr. 13 anno 2007

fase di discussione e approvazione di una legge ma vada oltre, “allungando lo sguardo” e seguendone l’attuazione nel corso tempo.

Esercitare questa funzione significa per l’Assemblea attivarsi per: *“gestire i flussi informativi”* indotti dalle clausole e dalle missioni valutative, *“consentire un maggiore dialogo tra Legislativo ed Esecutivo”* sui risultati delle politiche, *“divulgare i risultati delle attività di controllo e valutazione”* per fare in modo che le conoscenze prodotte possano alimentare il dibattito pubblico, *“allargare i processi decisionali”* e creare i presupposti per una partecipazione dei cittadini al disegno e alla valutazione delle politiche, anche grazie all’utilizzo delle tecnologie informatiche ².

Considerando che l’obiettivo di questa funzione è generare conoscenza condivisa per migliorare l’azione pubblica, a questo processo possono infatti essere chiamati a partecipare anche quei soggetti, non solo istituzionali, interessati a conoscere l’attuazione delle politiche e a far conoscere il proprio punto di vista, con l’obiettivo di migliorarle. L’esercizio della funzione di controllo e valutazione può infatti consentire la costruzione di spazi di partecipazione successivi all’emanazione della legge. Le clausole valutative rappresentano quindi una modalità per l’Assemblea per “aprire” all’esterno e dialogare con la realtà regionale (cittadini, istituzioni, soggetti attuatori).

Le clausole valutative offrono infatti all’Assemblea la possibilità di definire domande specifiche sull’attuazione e i risultati delle politiche rappresentando uno strumento in mano al Legislatore per disporre di evidenza empirica al fine di assumere decisioni informate. **La valutazione partecipata può quindi essere un’occasione per contribuire a rafforzare la capacità di ascolto e condivisione dell’Assemblea che, nell’esercitare la funzione di controllo e valutazione può coinvolgere cittadini e soggetti attuatori degli interventi.**

² “Valutare le politiche regionali regole, risorse e pratiche di lavoro”, documento a cura di Progetto CAPIRe, anno 2014.

Il tema è presente nei due documenti d'indirizzo approvati nell'ambito di CAPIRe, la "Carta di Matera" e il Manifesto "Imparare a spendere meglio", che rappresentano impegni sottoscritti dalle Assemblee per potenziare e valorizzare la valutazione delle politiche pubbliche.

La Carta di Matera è stata sottoscritta nel giugno 2007 e contiene dieci impegni³ che costituiscono *"gli obiettivi operativi di un programma di lavoro comune, sul versante del controllo e della valutazione"*.

Il punto n. 10 è dedicato a perseguire l'obiettivo di *"allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione"* individuando a tal fine tre modalità:

- prevedere che la proposta di condurre missioni valutative da parte dell'Assemblea possa provenire anche da soggetti esterni;
- creare occasioni di ascolto, da parte dei Legislatori, delle istanze e dei punti di vista espressi dalle differenti componenti della collettività locale durante il processo informativo generato dalle clausole e dalle missioni valutative;
- coinvolgere amministrazioni locali, imprese e cittadini nel dibattito sul successo delle politiche pubbliche nella fase di divulgazione degli esiti delle attività di controllo e valutazione.

A distanza di alcuni anni, nel 2013, è stato approvato il Manifesto "Imparare a spendere meglio"⁴, nel quale si propongono cinque azioni per rafforzare la produzione e

³ <http://www.capiro.org/news/CdM20070611.pdf>

I dieci obiettivi sono i seguenti:

I. Dare una risposta concreta all'esigenza di *accountability* democratica II. Generare conoscenza condivisa sul funzionamento e i risultati delle politiche adottate, perseguendo una logica *no partisan* III. Promuovere meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche IV. Destinare tempo e risorse certe alle attività di controllo e valutazione V. Garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione VI. Investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche VII. Gestire i processi informativi e mantenere alta l'attenzione sui loro esiti VIII. Migliorare le capacità di interlocuzione e di dialogo con l'Esecutivo IX. Divulgare gli esiti del controllo e della valutazione, sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea X. Allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione.

⁴ <http://www.capiro.org/capiroinforma/scaffale/manifesto30102013.pdf>

Le cinque azioni descritte in dettaglio all'interno del Manifesto sono:
I. Accrescere il rigore metodologico e la qualità delle valutazioni condotte
II. Legare le decisioni alla disponibilità di evidenza sull'efficacia delle soluzioni
III. Consentire il libero accesso ai dati e la replicabilità degli studi

l'utilizzo di evidenza empirica sull'efficacia delle politiche pubbliche. All'interno del punto "IV. Comunicare gli esiti delle valutazioni e farne materia di discussione pubblica", alla lettera h) si legge: *"Si propone che le amministrazioni regionali sperimentino strumenti innovativi per coinvolgere i cittadini nella realizzazione delle valutazioni e nella discussione dei loro esiti, nonché per renderli attivamente partecipi alle scelte collettive che li riguardano. In particolare, si raccomanda che i "processi di confronto pubblico siano strutturati anche al fine di giungere a precisi risultati decisionali". Per far questo occorre che "tutti gli interessi impattati da una decisione siano rappresentati" nel processo e che siano adottate "modalità di svolgimento che consentano l'apprendimento reciproco fra i partecipanti e un forte orientamento alla produzione di "qualcosa": un progetto, una decisione, una base informativa condivisa, delle raccomandazioni". Ciò in quanto una valutazione "che non viene divulgata, discussa, anche criticata negli aspetti di metodo e di merito, fallisce nel suo intento fondamentale: arricchire il bagaglio informativo delle persone interessate a partecipare alla discussione su una certa politica e offrir loro la possibilità di rivedere le proprie convinzioni (e posizioni), alla luce di una maggiore evidenza empirica".*

Il Manifesto, promosso dal Comitato d'indirizzo di CAPIRe, è stato oggetto di una consultazione pubblica per raccogliere commenti e dimostrazioni di interesse da parte di istituzioni e singoli individui (ricercatori, legislatori, amministratori, cittadini)⁵.

A seguito dell'approvazione del Manifesto e della previsione sopra indicata, una prima riflessione nell'ambito delle attività di CAPIRe è avvenuta nel 2014 quando si è svolto un incontro dedicato alla "valutazione democratica"⁶ per discutere attorno alle seguenti domande *"Cosa si intende esattamente con questo termine? Quando una valutazione può dirsi democratica? Attraverso l'adozione di quali comportamenti questo ideale dovrebbe tradursi in una concreta pratica di lavoro?"*. Lavorare per una valutazione

IV. Comunicare gli esiti delle valutazioni e farne materia di discussione pubblica
V. Creare strutture tecniche competenti, specializzate e autorevoli.

⁵ [CAPIRe / Blog - Commenta il Manifesto di CAPIRe](#)

⁶ L'incontro aveva come oggetto "La "valutazione democratica" tra aspirazione ideale e concreta pratica di lavoro" ed ha coinvolto il Laboratorio di pratiche professionali di CAPIRe e il Laboratorio di valutazione democratica.

democratica significa infatti *“mirare ad ampliare il numero dei soggetti interessati, il campo dei valori che vengono presi in considerazione, il repertorio dei metodi di ricerca, il campo di interesse delle politiche, la definizione stessa degli oggetti delle valutazioni”*.

Le prime esperienze realizzate dall'Assemblea della Regione Emilia-Romagna sul coinvolgimento di soggetti attuatori e destinatari degli interventi nella valutazione delle politiche pubbliche risalgono ad alcuni anni fa: si tratta dello studio “Sei anni dopo l'abolizione del libretto sanitario per gli alimentaristi in Emilia-Romagna: attuazione e ricadute della legge regionale n. 11 del 2003” e della “missione valutativa sui voucher conciliativi per i nidi d'infanzia”.

Lo studio sull'abolizione del libretto sanitario è stato realizzato nel 2010 dal Servizio Legislativo e qualità della Legislazione dell'Assemblea Legislativa con la collaborazione di Progetto CAPIRe⁷. La lr 11/2003 ha abolito il libretto sanitario per gli alimentaristi e ha istituito corsi di formazione obbligatori per gli operatori del settore. Si è approfondita la valutazione dei corsi organizzando un *workshop* gestito da un moderatore con alcuni addetti ai lavori (per comprendere il punto di vista di alcuni soggetti attuatori) e sono stati analizzati i risultati forniti dalle AUSL che somministrano questionari di gradimento ai partecipanti (punto di vista dei fruitori dei corsi). Su questo intervento è stata anche realizzata una sperimentazione di AIR in collaborazione con il Formez.

La “missione valutativa sui voucher conciliativi per i nidi d'infanzia”, realizzata dallo staff di Progetto CAPIRe con la collaborazione del Servizio Legislativo e qualità della Legislazione dell'Assemblea⁸ nel periodo 2012 – 2013, è la prima esperienza di

⁷ La relazione è stata elaborata nel corso di alta formazione in “Analisi e valutazione delle politiche regionali”, concluso nel novembre 2009 e organizzato da CAPIRe nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblée legislative delle Regioni e delle Province Autonome. E' disponibile al link [7copy_of_Abolizione_del_libretto_sanitario_lr_11_2003.pdf](#)

⁸ La ricerca è stata realizzata nell'ambito delle attività a ricaduta specifica previste nella convenzione fra la Conferenza dei Presidenti delle Assemblée legislative e delle Province Autonome e ASVAPP (Associazione per la Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche al tempo vigente).

Il materiale è disponibile a questo link <https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/organizzazione/Servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/analisi-delle-politiche-pubbliche-e-clausole-valutative/missioni-valutative>

missione valutativa dell'Assemblea realizzata in via sperimentale. I voucher conciliativi, previsti dalla lr 17/2005, sono assegni di servizio volti a favorire l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, per superare le difficoltà di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nelle famiglie. La ricerca ha permesso di sperimentare “un metodo di valutazione partecipata” coinvolgendo diversi soggetti attuatori e i beneficiari (oltre alla Giunta, i Comuni, i gestori dei nidi d'infanzia, i genitori dei bambini) attraverso un *workshop* con moderatore, interviste telefoniche e un questionario *on line* per raccogliere il loro punto di vista e rispondere a domande su attuazione e risultati della politica, cercando di ricostruire cosa sarebbe successo in assenza della politica stessa. In seguito alla presentazione del documento conclusivo, sulla base dei risultati ottenuti, l'Assemblea ha approvato una risoluzione volta a impegnare la Giunta a proseguire la politica e a superare le criticità evidenziate⁹.

Oggi l'interesse ad approfondire il tema della valutazione partecipata è maturato nel contesto della lr 15/2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010 n. 3” che contiene una clausola valutativa nella quale si prevede che: “*La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti*” (art. 21 comma 3).

L'*iter* legislativo che ha portato all'approvazione della proposta di legge sulla partecipazione è, come descritto nel capitolo 1, un esempio di approccio circolare che concorre alla qualità del processo normativo ed è proprio nella costruzione della relazione di ritorno alla clausola valutativa della precedente legge lr 3/2010 sulla partecipazione che è iniziato un percorso che ha poi portato alla decisione di dedicare attenzione a questo aspetto specifico.

La clausola dell'abrogata lr 3/2010 prevedeva infatti che l'Assemblea legislativa, sulla base di una apposita relazione triennale a cura della Giunta regionale, discutesse l'esperienza compiuta. In seguito alla presentazione della relazione del 2016, è stato

⁹ Oggetto assembleare 3730/2013

deciso di procedere a una revisione della legge e, a tal fine, è stato attuato un percorso di “ascolto partecipato”. I materiali raccolti ed elaborati, unitamente alla relazione di ritorno della Giunta, hanno contribuito alla discussione che ha portato alla nuova legge e alla nuova clausola, nella quale si prevede espressamente la valutazione partecipata.

Come si è già anticipato nel capitolo 1, la prima relazione di ritorno a questa clausola, che sarà presentata all’Assemblea in occasione della Sessione della partecipazione, configura un articolato percorso partecipativo che ha visto la costituzione di un apposito gruppo di lavoro Assemblea-Giunta per la sua elaborazione e che coinvolge l’Osservatorio Partecipazione, la Comunità di pratiche partecipative, i cittadini¹⁰.

Se il caso della lr 15/2018 ha portato “alla ribalta” il tema e ha consentito di avviare la riflessione sulla valutazione partecipata, il contesto attuale è caratterizzato da alcuni fattori che possono favorire un approfondimento in tal senso.

A livello politico il tema della partecipazione e del coinvolgimento degli *stakeholder* e dei cittadini nel processo decisionale pubblico è infatti attuale e d’interesse, previsto anche nel Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DEFR 2021)¹¹ nel quale, nell’ambito del sostegno ai processi partecipativi (lr 15/2018) si legge che *“Il coinvolgimento di cittadini e stakeholder nel processo decisionale pubblico è un obiettivo trasversale che ricorre nel Programma di mandato in relazione a molte politiche settoriali. La Regione Emilia- Romagna si è dotata da molti anni di una legge specifica, ora la LR 15/2018, che oltre a definire la partecipazione come una modalità utile ed efficace per promuovere politiche inclusive, definisce anche in modo puntuale la gamma di strumenti da utilizzare”*. Fra gli obiettivi della Legislatura sono riportati il consolidamento delle attività ordinarie previste dalla legge, *“inserendo elementi di innovazione sia nella direzione della semplificazione (amministrativa, dei processi, ecc.) che della crescita complessiva del sistema, puntando sullo sviluppo*

¹⁰ [Relazione alla clausola valutativa anno 2021 — Partecipazione \(regione.emilia-romagna.it\)](#)

¹¹ <https://finanze.regione.emilia-romagna.it/defr/approfondimenti/defr-2021>

delle competenze, della condivisione delle esperienze e dello sviluppo di nuovi e moderni strumenti digitali". La predisposizione della relazione alla clausola valutativa è inserita fra i risultati attesi.

Inoltre, nell'attuale Legislatura è stata ricostituita la VI Commissione assembleare "Statuto e Regolamento" alla quale sono attribuite funzioni tipicamente istituzionali fra le quali la "promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative" e la "promozione della democrazia partecipativa". Ciò rappresenta un potenziale importante di sviluppo e verrà descritto successivamente, nel quarto capitolo.

Come si è già accennato nel capitolo 1, a livello tecnico, l'esperienza dell'inserimento in legge delle clausole valutative è iniziata nel 2001 e molte clausole valutative contenute nelle leggi regionali dell'Emilia-Romagna prevedono un comma relativo al coinvolgimento dei soggetti attuatori nel processo valutativo, come la valutazione partecipata o "sfaccettature/diverse declinazioni". Questo permette un'osservazione su un periodo temporale di venti anni. Dal 2001, infatti, nei quesiti si possono individuare diversi approcci per coinvolgere soggetti attuatori e cittadini nel corso della valutazione di una legge regionale o nella discussione degli esiti. Alla luce dell'esperienza acquisita nel corso degli anni e orientata a un rapporto di condivisione e collaborazione tecnica fra Assemblea e Giunta fondata sull'attività del gruppo di lavoro sulle clausole valutative, si tratta di capire quanto queste pratiche siano diffuse e se sono in qualche modo riconducibili al concetto di valutazione partecipata o possano comunque favorirla.

2.2 Cos'è la valutazione partecipata

In questo paragrafo si riportano i risultati della ricerca svolta per approfondire il concetto di "valutazione partecipata". Senza pretesa di esaustività, l'obiettivo è cercare di capire come essa si può differenziare da altre forme di coinvolgimento dei soggetti attuatori e dei cittadini nell'ambito del processo di valutazione di una legge regionale.

Come prima definizione si propone quanto scritto da Nicoletta Stame: *“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”*¹².

Per andare più nel dettaglio e cercare di individuarne le principali caratteristiche, si è fatto riferimento alle seguenti due fonti:

- “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), Capitolo VI “La valutazione partecipata”.
- Glossario del gruppo tematico dell’Associazione italiana di valutazione (AIV) “Metodi e norme”.

La seguente definizione è proposta dall’Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dello sviluppo economico (UVAL)¹³.

La valutazione partecipata è un processo in cui un gruppo di attori (tra cui, al pari degli altri, l’Amministrazione committente che, evidentemente, deve avere una forte intenzione di coinvolgersi nel processo valutativo) portatori di punti di vista e interessi diversi stabiliscono grazie a un confronto mediato dal valutatore quali siano gli aspetti rilevanti dell’oggetto di valutazione e, di conseguenza, quelli che meritano approfondimenti. Gli attori possono essere coinvolti, con il contributo del valutatore, anche nella definizione degli strumenti della ricerca valutativa (ad esempio identificare indicatori o definire le domande da inserire nei questionari o da porre durante le interviste). Questo processo ha successo, e quindi è utile, nella misura in cui permette di individuare valori condivisi in cui tutti (o molti) tra gli attori si riconoscono o comunque contribuisce a dar voce a istanze normalmente non rappresentate.

La partecipazione deve essere vista come un modo di **agire sui punti di vista, cercando di stimolare uno scambio che avvicini posizioni prima lontane. L’obiettivo è quello di includere e cambiare (crescere), non quello di contenere o giustapporre. I benefici principali del coinvolgimento attivo e consapevole** di tutti gli attori, infatti, possono essere: a) una riduzione della distorsione dei risultati della valutazione; b) una maggiore efficacia degli interventi (legata a un loro impegno sostanziale e non soltanto formale), e c) la potenziale sinergia con l’utilizzo di altri approcci”.

¹² “La valutazione deve essere partecipata, solo così si migliora ciò che si fa”, Nicoletta Stame

¹³ “Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale”, G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani. Anno 2011. Capitolo VI “La valutazione partecipata”

Inoltre, il fatto che in una certa data e in un certo luogo si siano riunite alcune persone non implica necessariamente che ci sia stata partecipazione: un'occasione di incontro partenariale in cui è stato richiesto ai partecipanti di proporre argomenti da discutere e intervenire non implica che, automaticamente, i diversi punti di vista si siano avvicinati o anche che, più semplicemente, siano stati compresi. La partecipazione e la comprensione dei punti di vista reciproci non è necessariamente automatica né naturale e a volte deve essere stimolata. **Nei nostri contesti, la partecipazione può non appartenere alla nostra storia e alle nostre abitudini: va quindi stimolata e alimentata con un'azione consapevole e organizzata.**

L'obiettivo delle pratiche partecipative è quello di raggiungere risultati conoscitivi (e giudizi di valore) sugli effetti e sul senso degli interventi che abbiano una validità condivisa da un maggior numero di attori, in particolare proprio quelli che normalmente “non hanno voce in capitolo”. Non c'è motivo per cui, se si raggiunge un linguaggio comune a tutti i membri della comunità, gli attori coinvolti nella politica non possano giungere alla condivisione di fatti e valori comuni, in particolare se questi ultimi sono lontani da astrazioni ideologiche e si ancorano a una base empirica.

Tuttavia, si può affermare che, nel complesso, **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.** In generale, per fare valutazione partecipata non basta “parlare con i committenti”, ma è necessario mobilitare una pluralità di attori (idealmente tutti quelli che hanno un interesse nell'intervento – qualcosa at stake, in gioco, da cui il termine stakeholder) che normalmente sono sparsi sul territorio e non hanno necessariamente un rapporto sistematico e frequente con la Pubblica Amministrazione.

L'approccio partecipativo può costituire un'occasione importante in cui soggetti diversi, provenienti da esperienze eterogenee e in possesso di conoscenze diversificate, condividono la propria identità e il proprio atteggiamento riguardo all'intervento in questione, mettendoli in gioco insieme a quelli degli altri attori. **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.** Se in un'occasione partenariale viene richiesto ai partecipanti di proporre argomenti da discutere e di intervenire, ciò non implica che, automaticamente, i diversi punti di vista siano stati compresi o che si siano avvicinati, né che i risultati delle riunioni si tradurranno in decisioni. **Per di più i soggetti riuniti potrebbero non essere rappresentativi dei diversi punti di vista legittimamente esprimibili, in particolare di quelli meno “forti”.**

Nell'ambito di una valutazione, le pratiche partecipative sono finalizzate ad agire sui punti di vista, cercando di stimolare uno scambio di esperienze e di idee che avvicini posizioni prima lontane. L'obiettivo è quello di includere e cambiare (crescere), non quello di contenere o giustapporre.

Il decisore che affronti un percorso di valutazione partecipata, infine, deve saper gestire le aspettative che si possono legittimamente creare negli attori inclusi e che è rischioso e controproducente disilludere in seguito. In altre parole, se si coinvolgono gli attori in una parte del processo, poi non li si possono escludere completamente dalle altre fasi, e quindi – anche se non direttamente coinvolti – devono essere informati dei risultati, provvisori o meno, prodotti dalla valutazione e delle conseguenze pratiche di tali risultati.

Come altri approcci valutativi, la partecipazione va programmata in termini di costi e tempi.

Come tutti gli approcci alla valutazione, **la partecipazione è più adatta in alcuni casi piuttosto che in altri e si raccomanda quando presenta un alto rapporto tra benefici e costi.** Ci sono due modi per tenere conto di punti di vista diversi: la spartizione tra interessi diversi che continuano a rimanere tali e l'apprendimento reciproco che porta all'individuazione di interessi comuni. La partecipazione dovrebbe essere funzionale alla seconda strategia, non alla prima. Per confrontarsi in maniera costruttiva, è necessario trattare tematiche specifiche, che abbiano riscontri empiricamente rilevabili, e sulle quali si riesca a costruire un linguaggio comune.

La valutazione partecipata è volta all'apprendimento reciproco che porta all'individuazione di interessi comuni e nel documento dell'UVAL sono proposte le “dimensioni che influenzano le probabilità di successo della partecipazione”:

- a) il livello di conflitto esistente tra gli attori (più è basso e più è facile, anche se meno utile, la partecipazione);
- b) la misura in cui gli attori interessati sono rappresentati dalle organizzazioni incluse (più è bassa, più utile risulta l'adozione dell'approccio anche se le probabilità di successo sono minori);
- c) il grado di legittimità che gli attori si riconoscono reciprocamente (se è basso può risultare difficile ottenere risultati positivi);
- d) la specificità e concretezza delle problematiche discusse (auspicabile al fine di facilitare la reciproca comprensione dei rispettivi punti di vista);
- e) l'esistenza di un linguaggio comune o le reali possibilità di crearlo;
- f) i costi economici e temporali (non devono essere eccessivamente alti).

Una definizione di valutazione partecipata è presente anche nel Glossario del gruppo tematico dell'Associazione italiana di valutazione (AIV) “Metodi e norme”, versione del 2012, nella quale si evidenzia che la valutazione, affinché possa dirsi “partecipata”, deve soddisfare quattro condizioni:

- **deve essere inclusiva.** L'inclusività è “*condizione necessaria ma non sufficiente della valutazione partecipata*” in quanto dal punto di vista dell'**ampiezza** “*l'inclusione può variare da pochi soggetti a tutti i cittadini coinvolti dall'intervento osservato, senza per questo dare in nessun caso adeguata garanzia del carattere partecipativo dell'inclusione avvenuta*”; dal punto di vista dell'**intensità**, l'inclusione “*può variare da un livello minimo (inclusione con finalità consultive) ad un livello massimo (inclusione con finalità deliberative), anche in questo caso non garantendo di per sé l'effettiva partecipazione*”
- è un “**processo di costante chiarificazione delle intenzionalità** che all'interno dell'intervento sociale ne hanno orientato i risultati ed al tempo stesso sono in grado di retroagire su di esso per confermarlo, modificarlo, interromperlo”. Il giudizio è quindi elaborato e costruito attraverso la rilevazione e il confronto tra le osservazioni e le posizioni di tutti gli attori coinvolti, evitando “che le costruzioni si determinino all'interno di procedure manipolatorie o demagogiche e favorendo che invece queste si qualifichino come il meccanismo riflessivo attraverso il quale gli stakeholder si confrontano, governano il loro processo di apprendimento organizzativo, sviluppano strutture semantiche condivise che aiutano a dare significato (senso) ai processi nei quali sono coinvolti”
- le pratiche attivate devono consentire ai partecipanti di esprimere “la propria riflessività e ciò non può avvenire se la valutazione non **trasferisce potere decisionale ai soggetti che vi partecipano**”. In particolare, si deve cercare di garantire la “almeno temporanea neutralizzazione delle asimmetrie di potere connesse ai ruoli ricoperti all'interno del contesto

osservato dagli attori coinvolti nell'esercizio valutativo" poiché senza di essa "nessun confronto potrà avvenire tra i diversi punti di vista e l'unico significato attribuibile all'oggetto della valutazione sarà inevitabilmente quello gerarchicamente definito dalle posizioni di maggiore forza (informativa, contrattuale, gestionale...)". Inoltre, è necessario garantire il diritto comune di tutti i partecipanti di **disporre dei risultati della valutazione**, facendo dei risultati "l'elemento di ulteriore e più forte potenziamento (empowerment) delle competenze negoziali degli attori più deboli"

- la quarta condizione perché la valutazione possa dirsi partecipata è che le tre condizioni descritte siano "**garantite metodologicamente dal disegno della ricerca**" e, per far questo viene proposta la programmazione di 12 attività, in una successione logica ma non necessariamente cronologica. Le attività individuate nel documento dell'AIV sono:

"1. ricostruzione del contesto sociale di riferimento e del mandato relativo alla valutazione

2. verifica delle risorse disponibili (budget, tempi e risorse professionali) e composizione del gruppo di ricerca;

3. composizione di un gruppo di portatori/attivi di interesse (stakeholders) la cui complessità ed eterogeneità rappresenti in modo sufficientemente fedele quella empiricamente rilevabile nel contesto sociale di cui al punto 1

4. raccolta delle teorie progettuali sostenute dai diversi componenti del gruppo di cui al punto 3

5. ricostruzione collettiva degli obiettivi generali e specifici del progetto/servizio oggetto di valutazione

6. definizione negoziale del sistema di valori di riferimento per la realizzazione della valutazione

7. costruzione partecipata degli indicatori di qualità e di risultato

8. costruzione degli strumenti di rilevazione per la misurazione della qualità e dei risultati del progetto/servizio

9. rilevazione empirica dei dati relativi alla qualità ed ai risultati del progetto/servizio su un campione ragionato di attori sociali componenti il contesto sociale di cui al punto 1 e diversi dagli stakeholders partecipanti al gruppo di cui al punto 3

10. analisi dei risultati

11. restituzione dei risultati al gruppo di stakeholder di cui al punto 2

12. appropriazione dei risultati da parte del gruppo e sua trasformazione in circolo di qualità deliberante in ordine alla ridefinizione politica dello svolgimento successivo del progetto/servizio oggetto di valutazione".

Circa il ruolo delle istituzioni, dalla ricerca emerge come, affinché si possa parlare di "modalità partecipativa" occorre che nella procedura vi sia "una presenza attiva delle istituzioni rappresentative e amministrative, chiamate, secondo un compito per loro normale ma in questi casi non esclusivo, a ruoli di iniziativa, istruttorio e decisorio; e quasi sempre saranno esse ad assumere la vera e propria decisione finale".

Le amministrazioni "non sono affatto spodestate dal loro ruolo, ma questo subisce una diversa declinazione rispetto alle procedure puramente rappresentative e burocratiche

*dal dover accettare l'interazione autonoma del pubblico" e "questo si verifica non in via di fatto ma entro una procedura organizzata, in seno alla quale dunque si ha un riconoscimento reciproco tra le due componenti. Tutt'altro che estromesse o sviliate, le istituzioni giocano un ruolo fondamentale; d'altronde i cittadini agiscono e sono visti da esse come legittimi attori, dotati di autonomia e di influenza sulla decisione"*¹⁴.

In sintesi, la ricerca permette di evidenziare degli aspetti comuni nelle definizioni proposte, individuando alcune **caratteristiche della valutazione partecipata** che possono essere così riepilogate:

- è un processo che coinvolge diversi attori, fra i quali l'Amministrazione, che si confrontano sull'intervento oggetto di valutazione facendo emergere i diversi punti di vista. L'inclusività è comunque ritenuta una "condizione necessaria ma non sufficiente" in quanto è necessario tenere conto dell'ampiezza e intensità dell'inclusione;
- ha l'obiettivo di ottenere "risultati conoscitivi" sugli interventi cercando di avvicinare anche le posizioni più lontane, stimolando il dialogo e il confronto su una base empirica comune;
- è funzionale all'apprendimento reciproco e richiede un "coinvolgimento attivo e consapevole" di tutti gli attori, poiché "discutere e intervenire non implica automaticamente che i diversi punti di vista si siano avvicinati e che siano stati compresi";
- i soggetti che partecipano possono contribuire ad influire sulla decisione finale
- supportati dal valutatore, gli attori possono essere coinvolti nel corso del processo di valutazione nell'ambito della definizione di aspetti "tecnici" dell'analisi come la proposta di argomenti oggetto dell'analisi stessa o altri strumenti di ricerca;
- tutti i partecipanti devono poter disporre dei risultati della valutazione;

¹⁴ "Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia", Umberto Allegretti

- implica la volontà di mettersi in gioco da parte dell'Amministrazione nell'ambito della messa a punto di una procedura organizzata poiché la “cultura della partecipazione” può dover essere stimolata e deve dar voce anche “a istanze normalmente non rappresentate”;
- è più adatta in alcuni casi piuttosto che in altri, in particolare “quando presenta un alto rapporto tra benefici e costi”.

2.3 La valutazione partecipata nelle leggi della Regione Emilia-Romagna

La previsione della valutazione partecipata nelle clausole valutative inserisce ed esplicita la partecipazione nella sfera delle attività di controllo e valutazione delle politiche pubbliche.

Attraverso la banca dati interna¹⁵ e la banca dati regionale Demetra¹⁶ è stata svolta una ricerca sulle clausole valutative complessivamente approvate nelle leggi regionali dell'Emilia-Romagna considerando, per completezza, non solo quelle vigenti ma anche quelle abrogate, modificate e quelle il cui mandato valutativo è scaduto per comprendere “quanti sono” i quesiti e “come sono”.

In allegato si presentano le clausole valutative che contengono un quesito sulla “valutazione partecipata” o che prevedono il coinvolgimento di soggetti attuatori. La ricognizione ha permesso di individuare complessivamente 28 leggi con clausola, alle quali si è ritenuto utile aggiungere la l.r. 3/2016 sulla Memoria del Novecento¹⁷ (che, pur avendo la clausola, contiene la previsione del coinvolgimento di altri soggetti al fine di valutare i risultati della legge non in clausola valutativa ma nell'articolo

¹⁵ La banca dati interna al Servizio Affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari dell'Assemblea Legislativa contiene le informazioni su tutte le leggi con clausola valutativa complessivamente approvate dal 2001 ad oggi (vigenti e abrogate) e, per ciascuna di esse, l'indicazione di tutte le relazioni di ritorno presentate, per anno e per Legislatura.

¹⁶ <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/>

¹⁷ L.r. 3/2016 “Memoria del Novecento. Promozione e sostegno alle attività di valorizzazione della storia del Novecento in Emilia-Romagna. Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione museo nazionale dell'ebraismo italiano e della Shoa”

dedicato alla programmazione degli interventi) e la l.r. 16/2012 dedicata alla ricostruzione post sisma (che contiene la valutazione partecipata ma non una clausola valutativa)¹⁸. In totale quindi, 30 leggi. La **“Valutazione partecipata” è prevista in 25 leggi (24 leggi con clausole valutativa più la l.r. 16/2012 sulla ricostruzione post sisma).**

Se si rapporta il numero di leggi che contengono in clausola un quesito sulla valutazione partecipata (24) al totale delle leggi con clausola approvate fino ad oggi (75) si ottiene che il 32% delle leggi con clausola approvate a partire dal 2001 contiene un quesito sulla valutazione partecipata¹⁹.

La tabella seguente presenta la ripartizione delle 25 leggi che prevedono la valutazione partecipata per Commissione assembleare competente per materia in base alla Delibera di istituzione delle Commissioni per l'attuale Legislatura²⁰.

Tabella 1: distribuzione delle 25 leggi che prevedono la valutazione partecipata fra le Commissioni competenti per materia (24 leggi con clausola valutativa alle quali si aggiunge la l.r. 16/2012 sulla ricostruzione post sisma)

I Commissione Bilancio, Affari generali e istituzionali	II Commissione Commissione e Politiche economiche	III Commissione Territorio, ambiente, mobilità	IV Commissione Politiche per la Salute e Politiche sociali	V Commissione Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport e Legalità	VI Commissione Statuto e Regolamento	Commissione per la parità e per i diritti delle persone
Lr 11/2004 (Società dell'informazione) Lr 16/2008 (Partecipazione alle Politiche UE) Lr 23/2011 (Servizi pubblici locali dell'ambiente)	Lr 4/2013 (Commercio in forma hobbistica)* Lr 19/2014 (Economia solidale) Lr 4/2017 (Tutela dei consumatori e degli utenti)	Lr 24/2001 (Edilizia residenziale pubblica) Lr 24/2011 (Aree protette) Lr 4/2018 (Valutazione ambientale dei progetti) Lr 16/2012 (Ricostruzione sisma 2012)	Lr 13/2012 (Responsabilità civile Enti SSR) Lr 5/2013 (Gioco d'azzardo patologico) Lr 11/2014 (Farmaci a base di cannabinoidi) Lr 12/2014 (Cooperazione sociale)	Lr 14/2008 (Giovani generazioni) Lr 3/2011 (Antimafia)** Lr 5/2011 (Istruzione e formazione professionale) Lr 18/2016 (Testo unico legalità)	Lr 15/2018 (Partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche)	Lr 6/2014 (Parità e discriminazioni di genere) Lr 15/2019 (Discriminazioni e violenze orientamento sessuale e identità di genere)

¹⁸ L.r. 16/2012 “Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012”. La previsione della valutazione partecipata non è in clausola valutativa (la legge non la prevede) ma è contenuta all'articolo dedicato al monitoraggio della ricostruzione.

¹⁹ Le leggi con clausola valutativa complessivamente approvate dal 2001 ad oggi (6 settembre 2021) sono 75. Le leggi vigenti con clausola sono 64.

²⁰ Delibera UP 13/2020 “Proposta all'Assemblea legislativa di istituzione delle commissioni assembleari permanenti per la xi legislatura (art. 38 e 41 dello statuto; art. 7 del regolamento interno). Modifiche alla deliberazione up 9/2020”

			Lr 24/2016 (Sostegno al reddito) Lr 19/2018 (Promozione della salute) Lr 9/2019 (Inclusione sociale persone sorde, sordocieche e con disabilità uditiva)	Lr 8/2017 (Attività motorie e sportive)		
3	3	4	7	5	1	2

* Clausola abrogata

**Legge abrogata

A livello cronologico, la prima clausola valutativa a prevedere quesiti volti a coinvolgere soggetti attuatori e osservatori qualificati per raccogliere opinioni, analisi punti di vista ed esperienze sugli interventi previsti dalla legge è la l.r. 24/2001 in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP) che, tra l'altro, è la prima legge con clausola valutativa approvata in Emilia-Romagna (e in Italia). La clausola, nella versione originale del 2001, prevedeva una valutazione in tre *step* successivi: un monitoraggio sull'attuazione a cadenza annuale, un'analisi sul processo di attuazione entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge, un'analisi di impatto entro i tre anni successivi l'analisi di processo. L'analisi di processo, svolta dalla Giunta, deve tenere conto delle *“opinioni dei soggetti coinvolti sull'utilità degli interventi previsti e delle “opinioni e analisi di osservatori qualificati sull'utilità della legge e sulle eventuali opportunità di miglioramento”*. Nell'ambito dell'analisi di processo e d'impatto *“la competente Commissione consiliare può, nel corso delle attività per le analisi di processo e di impatto, chiedere informazioni alla Giunta regionale, convocando a tal fine i rappresentanti delle strutture, società e istituti eventualmente incaricati delle analisi.”* Sia la Giunta che la Commissione sono quindi individuati nella clausola come soggetti che possono attivare forme di coinvolgimento dei soggetti attuatori per avere pareri e informazioni sull'attuazione e risultati della legge.

Il primo quesito che prevede espressamente *“forme di valutazione partecipata”* è contenuto nella l.r. 14/2008 sulle giovani generazioni, inserito con l'obiettivo di recepire quanto previsto dalla Carta di Matera per rafforzare l'esercizio della funzione

di controllo e valutazione delle politiche. In questa clausola infatti si individua un cambiamento nella formulazione del quesito poiché, per la prima volta, oltre alla convocazione di audizioni a cura della Commissione, si prevedono forme di valutazione partecipata: *“Le commissioni assembleari competenti, in ordine alle attività di controllo previste dal presente articolo, possono procedere ad audizioni degli organi consultivi e di altri osservatori qualificati impegnati nell'attuazione della presente legge, nonché prevedere forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti attuatori e i giovani riguardo l'efficacia degli interventi realizzati”*.

Dal 2008, anche in attuazione di quanto previsto nella Carta di Matera, nei quesiti delle clausole contenute nelle leggi approvate è quasi sempre prevista la valutazione partecipata e anche le clausole che sono state modificate (come la lr 24/2001 sull'ERP e la lr sull'ICT, entrambe nel 2013), hanno visto la sostituzione della richiesta di informazioni e opinioni ai soggetti attuatori con l'indicazione del coinvolgimento di soggetti e cittadini in forme di valutazione partecipata.

A partire dalla ricognizione svolta, l'analisi dei quesiti permette di individuare diverse tipologie, distinte in base:

- a chi si coinvolge (solo soggetti attuatori e istituzionali o anche i cittadini);
- al momento in cui si coinvolgono i soggetti (solo nel momento di presentazione dei risultati della relazione di ritorno – quindi nella fase conclusiva dell'*iter* previsto dalla clausola valutativa – oppure nel corso del processo di attuazione e valutazione della legge);
- agli obiettivi del coinvolgimento (solo per informare oppure per chiedere informazioni e opinioni);
- forme di valutazione partecipata.

Sia le Commissioni che la Giunta possono coinvolgere i soggetti attuatori e i cittadini in queste attività.

A livello di esercizio, evidenziate quelle che possono essere le caratteristiche della “valutazione partecipata”, si può provare ad ipotizzare come chiave di lettura una sorta

di “classificazione” dei quesiti per “livello di partecipazione crescente/intensità crescente”, ispirandosi alla scala della partecipazione di Lewanski.

Ciò può permettere di visualizzare una sorta di “approccio alla partecipazione” nei quesiti 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.

I gradini della scala rappresentano modalità differenti per far dialogare i diversi punti di vista, per rispondere a diverse tipologie di domande e quindi per far fronte a esigenze conoscitive che, a seconda del contesto, possono richiedere un diverso livello di approfondimento. Se l’*informazione* può rappresentare il primo gradino di questa ipotetica scala, 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.

L’informazione o divulgazione ai soggetti interessati o all’opinione pubblica di un provvedimento o dei suoi risultati è una forma di comunicazione unidirezionale, dall’alto verso il basso e non prevede alcun tipo di *feedback*, individuando quindi i destinatari quali “semplici consumatori dell’informazione istituzionale”.

Al secondo gradino della scala si trova la *richiesta di informazioni, opinioni e valutazioni*, una forma di comunicazione bidirezionale, tendenzialmente inclusiva, che prevede un *feedback* da parte dei destinatari, incoraggiando la circolazione delle informazioni. **Un “flusso di comunicazione interattiva”²¹ nel quale si colloca la consultazione** che “*non è una forma di comunicazione unidirezionale (dall’amministrazione verso i destinatari), bensì un metodo di indagine che si fonda*

²¹ “La consultazione nell’analisi d’impatto della regolamentazione”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica

sulla circolazione e lo scambio di informazioni tra l'amministrazione e i soggetti a vario titolo interessati dall'intervento"²².

Se le consultazioni, sia aperte che ristrette, servono a raccogliere informazioni, bisogni e opinioni rispetto a particolari interventi attivando un rapporto bidirezionale fra amministrazione e portatori di interesse e cittadini, un coinvolgimento in forma di consultazione (rispetto ad altri casi come ad esempio la "concertazione"²³), non implica necessariamente l'accoglimento delle proposte ricevute dagli *stakeholder* e la responsabilità della decisione finale rimane comunque in capo all'amministrazione. Tuttavia, *"una volta aperto il processo di policy making ai portatori di interesse, resta indispensabile che, per questioni di trasparenza, si motivino le proprie scelte rispetto all'accoglimento o meno delle eventuali osservazioni proposte"*²⁴.

Le consultazioni *"avendo carattere di pubblicità, si distinguono dagli strumenti di concertazione"*; questi ultimi favoriscono la rapidità dei processi decisionali limitando la partecipazione ai soli rappresentanti delle categorie interessate. Tuttavia *"il ricorso alla concertazione, e in generale ad altre forme di negoziazione degli interessi, porta le amministrazioni ad una parziale cessione della propria responsabilità decisionale, in quanto esse accettano di pervenire alla decisione finale mediante una procedura negoziata"*.

Inoltre, mentre i meccanismi di concertazione sono per lo più chiusi, le consultazioni sono spesso – anche se non sempre – aperte; esse *"sono più destrutturate rispetto alle concertazioni (le quali in generale trovano regolamentazione in apposite norme); possono combinarsi, adottando tecniche diverse, all'interno dello stesso processo"*. Il

²² Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018 "Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169".

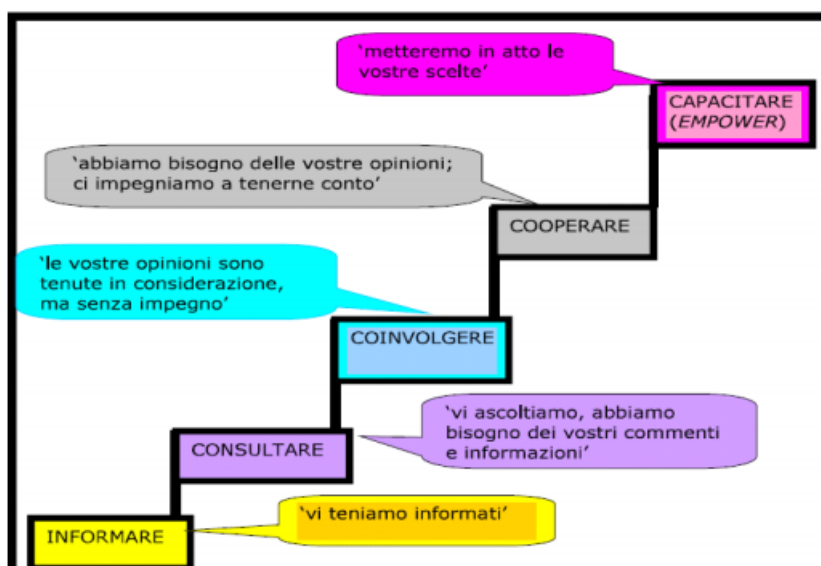
²³ In generale, lo scambio di informazioni finalizzato alla negoziazione è volto al raggiungimento di un accordo fra le parti ammesse al tavolo decisionale. *Le procedure di concertazione e di negoziazione puntano al coinvolgimento diretto nell'arena decisionale dei rappresentanti degli interessi organizzati, non contemplando categorie o soggetti – e quindi risorse cognitive – che invece potrebbero rivelarsi utili sotto il profilo della valutazione* (Fonte "La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolamentazione" Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica).

²⁴ C. Raiola, "La consultazione nelle Autorità indipendenti", Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2010

ricorso alle consultazioni fornisce da un lato la possibilità agli interessati di intervenire nel processo e di “dire la loro”, dall’altro consente all’amministrazione di recepire dagli interessati informazioni utili”²⁵.

Proprio perché le consultazioni hanno il ruolo di costruire tra cittadini e istituzioni una relazione che si fondi su un flusso bidirezionale, che si ponga a fondamento della attività di regolazione, la stessa Unione europea ha da tempo valorizzato e incoraggiato l’utilizzo di questa tecnica.

Figura 1: Scala della partecipazione (R. Lewanski, elaborazione da International Association for Public Participation -IAP2, International Association for Public Participation) ²⁶



Se la partecipazione può definirsi come “*un relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde*”²⁷, in questa scala idealmente i gradini sono costituiti dai diversi livelli di influenza del cittadino sulle decisioni. Dal primo gradino, dove la partecipazione è intesa solo come informazione, salendo la scala cresce il livello di

²⁵ Fonte: “Manuale operativo delle diverse tecniche per la valutazione della regolamentazione”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

²⁶ Immagine tratta da “Partecipazione deliberativa: la prossima forma di democrazia?”, Camera dei Deputati, Roma 15 luglio 2019 - Rodolfo Lewanski, Dip. Scienze Politiche e Sociali - Università di Bologna”

²⁷Umberto Allegretti, “Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti” in «Democrazia e diritto», 3-2006

condivisione, sino ad arrivare a un concetto di partecipazione più “*esigente*”, come indicato da Lewanski²⁸.

Tabella 2: esempi nel grado di articolazione del quesito nelle clausole per “livello crescente di partecipazione” – scala della valutazione partecipata

Scala	Descrizione	Legge regionale	Quesito
INFORMAZIONE	Convocazione dei soggetti attuatori e altri soggetti nella fase di presentazione della relazione. Informazione ai cittadini	Clausola Lr 11/2009 (Amministratore di sostegno)	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.
CONSULTAZIONE	Coinvolgimento dei soggetti attuatori e altri soggetti con richiesta di opinioni sull’efficacia degli interventi	Clausola Lr 5/2004 (integrazione cittadini stranieri immigrati)	Quali sono le opinioni dei soggetti attuatori, nonché dei soggetti che operano nel settore, circa l’efficacia degli interventi previsti dalla legge
COINVOLGIMENTO	Coinvolgimento dei soggetti attuatori e volontà di condividere proposte	Lr 3/2016, art. 5 comma 7 (Memoria del Novecento, quesito non in una clausola)	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.
COOPERAZIONE	Coinvolgimento dei soggetti e impegno nel tenere in considerazione le proposte	Clausola Lr 27/2019 (rappresentanza dei soggetti al processo	Grado di accoglimento delle proposte avanzate dai rappresentanti dei portatori di interesse nelle decisioni assunte dai decisori pubblici

²⁸ Per approfondire questi aspetti si rimanda a “La democrazia deliberativa - Nuovi orizzonti per la politica”, Rodolfo Lewanski – Aggiornamenti Sociali, anno 2007 e a “Prove di democrazia deliberativa”, Luigi Bobbio – “Parolechiave” 1/2010

		legislativo e amministrativo)	
VALUTAZIONE PARTECIPATA		Clausola Lr 5/2013 (contrasto al gioco d'azzardo patologico)	La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti
Sia coinvolgimento di soggetti attuatori che previsione di valutazione partecipata		Clausola Lr 14/2008 (giovani generazioni)	Le commissioni assembleari competenti, in ordine alle attività di controllo previste dal presente articolo, possono procedere ad audizioni degli organi consultivi e di altri osservatori qualificati impegnati nell'attuazione della presente legge, nonché prevedere forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti attuatori e i giovani riguardo l'efficacia degli interventi realizzati.
Valutazione partecipata con esplicito coinvolgimento degli esiti nella relazione della Giunta		Clausola Lr 9/2019 (Inclusione sociale persone sorde, sordocieche e con disabilità uditiva)	La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata della presente legge anche attraverso il coinvolgimento, nell'elaborazione della relazione di cui al comma 2, dei cittadini interessati e dei diversi soggetti che prendono parte all'attuazione della legge stessa.

L'analisi evidenzia quindi come la previsione delle “forme di valutazione partecipata” sia la tipologia di quesito più numerosa, più sfidante da un lato ma, dall'altro, per le sue caratteristiche, più complesso sotto il profilo attuativo.

Infatti, a fronte della numerosità delle leggi che prevedono la valutazione partecipata, dalle relazioni di ritorno alle clausole valutative presentate nel corso degli anni dalla Giunta e analizzate nell'ambito dell'attività del gruppo tecnico sulle clausole, emerge come quello sulla valutazione partecipata rappresenti un quesito di difficile realizzazione. Con la volontà di attuare questa previsione è stato realizzato il percorso per la costruzione della relazione di ritorno alla clausola valutativa della Lr 15/2018 sulla partecipazione, la cui presentazione è prevista per il prossimo mese di ottobre

nell'ambito della Sessione per la partecipazione ed è un caso interessante in questo ambito.

Un ulteriore caso d'interesse è rappresentato dalla clausola della lr 5/2004 “Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2”. La clausola valutativa chiede “*quali sono le opinioni dei soggetti attuatori, nonché dei soggetti che operano nel settore, circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge*” (art. 20 comma 1 lettera f). Il quesito non è declinato come “valutazione partecipata” ma per darvi attuazione la Giunta ha segnalato l'avvio di un percorso partecipativo in occasione della definizione del nuovo programma triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri che consentirà di raccogliere elementi d'interesse anche per rispondere alla clausola. La relazione è attesa per il mese di dicembre 2021.

Riprendendo “l'approccio alla partecipazione” nei quesiti delle clausole in una scala per livelli crescenti di intensità, evidenziato come *l'informazione* sia un'attività unidirezionale e non permetta uno scambio informativo fra Amministrazione, soggetti attuatori e destinatari degli interventi, le *consultazioni* possono invece rappresentare una modalità di base importante per favorire e realizzare la valutazione partecipata. Le consultazioni, infatti, consentendo un flusso biunivoco di informazioni dall'amministrazione che detiene la responsabilità decisionale ai cittadini e alle categorie interessate e viceversa, rappresentano uno strumento che permette di partecipare ai processi di formazione e valutazione delle leggi e di compensare l'asimmetria informativa fra decisore e soggetti interessati.

2.4 Spunti di riflessione

Rilevata la prevalenza nella legislazione regionale di quesiti dedicati alla valutazione partecipata, caratterizzata da un livello di complessità maggiore rispetto agli altri quesiti dedicati al coinvolgimento dei soggetti attuatori e destinatari degli interventi al fine di richiedere informazioni e opinioni, riconosciuta la funzione della valutazione

volta al miglioramento del processo decisionale e la crescente importanza attribuita alle consultazioni nell'ambito del ciclo di vita di una *policy* previsto a livello europeo, possono emergere alcune riflessioni.

In questo paragrafo conclusivo si propongono quindi alcuni spunti al fine di proseguire e ampliare l'analisi nei prossimi mesi. L'interesse ad approfondire il tema della valutazione partecipata porterà²⁹ infatti a istituire un apposito gruppo di lavoro fra Assemblea e Giunta in sinergia con quello tecnico interdirezionale già esistente sull'analisi e applicazione delle clausole valutative. La prossima costituzione di questo gruppo trasversale Assemblea-Giunta ha, fra i suoi obiettivi, la verifica dell'opportunità per la Regione Emilia-Romagna di dotarsi di Linee guida sulla valutazione partecipata al fine di favorirne la sua attuazione.

Di seguito si riepilogano sinteticamente i principali aspetti emersi dall'analisi:

- 1) Approfondimento di alcune relazioni di ritorno alle clausole valutative.** In ragione delle potenzialità informative della valutazione partecipata ma al tempo stesso anche della sua complessità, nell'ambito dei lavori del gruppo di lavoro che verrà istituito si potrebbero eventualmente **approfondire alcune delle relazioni di ritorno già presentate, selezionate ad esempio in base alla tematica d'interesse, avvalendosi del contributo dei colleghi della Giunta, della loro esperienza e delle specificità settoriali per capire se il coinvolgimento dei soggetti attuatori e dei destinatari degli interventi, quando avvenuto, possa essere inteso nell'accezione individuata nelle definizioni proposte e, in caso contrario, quali siano stati i principali fattori di ostacolo o che potrebbero favorire una maggiore partecipazione.** Ciò alla luce dell'esperienza acquisita dal 2001 attraverso la progressiva diffusione della “cultura della valutazione” e dell'obiettivo della funzione stessa,

²⁹ L'istituzione del gruppo di lavoro è prevista in un'apposita scheda del “Piano delle attività 2021 ” dell'Assemblea legislativa

volto al miglioramento e all'apprendimento, unitamente alla collaborazione fra le strutture tecniche di Assemblea e Giunta già promossa nell'ambito del gruppo di lavoro sulle clausole e nel gruppo di lavoro di prossima istituzione.

2) Riflessione per la formulazione dei quesiti. La valutazione partecipata ha sicuramente grande rilevanza informativa, tuttavia, come evidenziato anche nelle stesse definizioni, è più adatta in alcuni casi piuttosto che in altri, in particolare “quando presenta un alto rapporto tra benefici e costi”. Di conseguenza, è più indicata per far fronte a esigenze conoscitive che richiedono un maggior livello di approfondimento mentre in altri contesti può non essere necessaria. Va infatti ricordato che l'attività di valutazione delle politiche pubbliche ha un costo in termini di risorse umane e finanziarie. Ciò vale anche per attuare la previsione della valutazione partecipata che, come evidenziato, richiede la definizione di una procedura complessa e attentamente organizzata.

La ricognizione svolta sui quesiti presentata nel paragrafo precedente permette di evidenziare una possibile **attività di aggiornamento sui quesiti di alcune clausole valutative** volta a inserire, se ritenuto opportuno, un quesito sulla valutazione partecipata o sul coinvolgimento dei soggetti attuatori e dei destinatari, oppure a revisionarlo se già esistente. Ad esempio, in prospettiva e in accordo con la Giunta, si segnalano le seguenti leggi:

- per quanto riguarda la clausola della lr 2/2003 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” il cui mandato è scaduto da tempo, la proposta di una sua nuova formulazione potrebbe prevedere la valutazione partecipata o un quesito volto al coinvolgimento dei diversi soggetti attuatori della legge ed eventualmente dei cittadini, raccordandosi con

quanto previsto nel Titolo V della legge stessa “Strumenti per la programmazione, la concertazione e la partecipazione”

- in caso di aggiornamento della clausola della lr 11/2009 “Norme per la promozione e la valorizzazione dell'amministrazione di sostegno, istituto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n. 6”, anch'essa con mandato scaduto, si potrebbe riproporre o rafforzare il quesito sul coinvolgimento dei soggetti istituzionali, anche in considerazione dell'interesse a suo tempo emerso in occasione della presentazione dell'unica relazione prevista dalla clausola³⁰
- di raccordare la previsione della valutazione partecipata contenuta nella lr sulla Memoria del Novecento con la clausola valutativa in modo che, se realizzata, la relazione di ritorno possa riportarne l'esperienza e gli esiti.

3) Le consultazioni come strumento per realizzare la valutazione partecipata. Come già anticipato, il tema della valutazione partecipata si lega a quello delle consultazioni e verrà sviluppato in modo approfondito nel capitolo successivo. Qui ci si limita ad anticipare che le recenti “Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica”³¹ prevedono che *“La consultazione può essere utilizzata nell'ambito delle procedure parlamentari per acquisire informazioni, osservazioni e dati, in particolare al fine di elaborare una nuova disciplina normativa, di assicurare una partecipazione efficace al processo decisionale europeo, di verificare lo stato di attuazione e gli effetti prodotti da una disciplina normativa già in vigore ovvero di valutare una politica pubblica”*.

³⁰ In seguito alla discussione della relazione di ritorno alla clausola la Commissione aveva espresso un parere ed era stata approvata una risoluzione in Aula (oggetto assembleare 4638/2013)

³¹ XVII LEGISLATURA, settembre 2017

Rilevata la difficoltà nel dare attuazione al quesito sulla valutazione partecipata le consultazioni, quale metodo d'indagine volto all'apprendimento che si fonda sulla circolazione e lo scambio di informazioni tra l'amministrazione e i soggetti a vario titolo interessati dall'intervento, possono essere uno strumento per favorire forme di valutazione partecipata.

E' possibile infatti ragionare sulle potenzialità delle consultazioni e in tal senso risultano particolarmente utili i risultati del questionario demoscopico somministrato ai cittadini "Indagine sulle politiche partecipative tra i cittadini emiliano romagnoli" realizzato nel processo in corso per rispondere alla clausola valutativa della lr 15/2008 sulla partecipazione. Fra gli argomenti d'interesse sui quali i cittadini gradirebbero partecipare emergono "Territorio e urbanistica", "Ambiente e paesaggio", "Politiche sociali e sanitarie". A seguito infatti di questa consultazione, le leggi in materia con clausola valutativa (e le relazioni di ritorno) che prevedono la valutazione partecipata potrebbero essere le prime ad essere meritevoli di un approfondimento in tal senso (si veda la tabella 1).

4) La valutazione partecipata nelle altre Regioni. Nell'ambito dei futuri lavori del gruppo di lavoro potrà essere svolto **un approfondimento delle esperienze di alcune Regioni ed eventualmente anche un coinvolgimento di Progetto CAPIRe** potrebbe fornire indicazioni utili. Fra le esperienze delle altre Regioni si ricorda ad esempio l'attività svolta dal Consiglio regionale della Lombardia. La l.r. lombarda n. 20 del 2017 dal titolo *"Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini"* prevede all'articolo 6 comma 2 che il Consiglio regionale promuova e favorisca la partecipazione dei cittadini e dei rappresentanti degli interessi sociali ed economici ai processi di controllo

sull'attuazione delle leggi regionali e di valutazione delle politiche regionali. In attuazione di questa norma, i recenti Programmi Triennali di Controllo e Valutazione approvati hanno previsto di svolgere una consultazione all'anno per coinvolgere i cittadini in una delle tre fasi del processo valutativo: individuazione delle politiche e degli interventi da valutare; attività di ricerca valutativa (consultazione dei soggetti interessati sia come fonte di informazione che come interpreti delle informazioni raccolte); comunicazione degli esiti della valutazione e ridefinizione delle politiche pubbliche. Lo studio di quanto riportato nelle relazioni annuali³² del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione al Consiglio regionale della Lombardia permetterà di approfondire modalità e risultati di questa esperienza.

Sicuramente i risultati emersi dall'indagine citata al precedente punto 3) “Indagine sulle politiche partecipative tra i cittadini emiliano romagnoli” sono un utile punto di partenza per sviluppare la valutazione partecipata in Emilia-Romagna poiché rappresentano una prima forma di consultazione che ha fornito indicazioni sulle quelle politiche e interventi d'interesse per i cittadini potenzialmente da valutare con il coinvolgimento di soggetti attuatori e destinatari.

³² Consiglio regionale della Lombardia, Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, *Le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali*” - Relazioni Annuali al Consiglio regionale sull'attività svolta nel 2019 e nel 2020. Le relazioni sono disponibili al link <https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/istituzione/comitato-paritetico-di-controllo-e-valutazione/relazione-annuale>

Capitolo 3 – Le consultazioni nella valutazione

A cura di

Federica Paolozzi

Premessa

Nel terzo capitolo del *project work* verranno esaminate le fonti normative europee e statali e le principali Linee guida sulle consultazioni nell'ambito della valutazione. Dopo aver individuato la specifica funzione delle consultazioni nell'ambito della fase di valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, verranno approfondite le fasi del processo di consultazione e le diverse tecniche di consultazione utilizzate nei processi valutativi delle pubbliche amministrazioni.

Alla luce delle analisi svolte verranno formulate alcune riflessioni utili all'elaborazione di Linee guida regionali per l'attuazione della valutazione partecipata delle leggi regionali. Dette Linee guida dovranno contenere indicazioni operative e criteri per individuare i casi in cui il ricorso alla consultazione è in grado di produrre valore aggiunto al processo valutativo. L'obiettivo finale è quello di definire un criterio metodologico per selezionare le leggi per le quali è effettivamente utile realizzare forme di valutazione partecipata e, nei casi in cui si decida di procedere, individuare quali soggetti consultare e le tecniche di consultazione più adeguate e rispondenti alle finalità conoscitive e valutative del singolo intervento normativo.

3.1 Le consultazioni

La consultazione pubblica può essere definita come 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.

Da alcuni anni il tema della **partecipazione alla vita politica e democratica** da parte dei cittadini e dei portatori di interessi, i cosiddetti *stakeholder*, è diventato centrale. La consultazione pubblica è uno strumento essenziale di partecipazione e di trasparenza, utilizzato per consentire la partecipazione attiva e dunque il coinvolgimento **della società civile** sia nel momento in cui si prendono le decisioni sia quando si deve monitorare la qualità e l'efficacia delle scelte adottate.

Come accennato nel precedente Capitolo, il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse può avvenire in modi differenti e a diversi livelli. Ispirandosi alla scala della partecipazione di Lewanski è possibile classificare il rapporto tra amministrazione e società civile sulla base di livelli crescenti di intensità che vanno dall'*informazione*, alla *consultazione*, al *coinvolgimento*, fino alla *partecipazione*.

A parte l'informazione, che, in quanto unidirezionale, non produce una circolarità o uno scambio informativo, tutti gli altri livelli prevedono come modalità di interazione base la *consultazione*. A seconda di come gli apporti dei consultati vengono utilizzati si avranno modalità sempre più intense di interazione, graduate nelle diverse forme del *coinvolgimento*, della *cooperazione*, della *valutazione partecipata*. La consultazione è dunque la modalità base per coinvolgere, per cooperare, per avere *feedback*, per realizzare in sostanza la valutazione partecipata.

Altra classificazione interessante delle varie tipologie di partecipazione³³, si basa sulla natura del flusso informativo tra partecipanti e responsabili dello sviluppo delle politiche (*policy maker*), all'interno del quale si possono identificare tre modalità differenti:

- la comunicazione pubblica: i responsabili della politica pubblica trasmettono informazioni agli interessati. Il flusso di informazioni è a senso unico: gli interessati non sono coinvolti attivamente, non sono previsti né richiesti contributi da parte loro;

³³ Classificazione proposta nel *dossier* "Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse" curata dall'Ufficio Valutazione Impatto del Servizio per la qualità degli atti normativi, Senato della Repubblica – marzo 2017.

- la consultazione pubblica: i responsabili della politica ricevono informazioni dai soggetti coinvolti nel quadro di un processo avviato dai primi. I contributi raccolti sono percepiti come rappresentativi delle opinioni sociali sul tema;
- la partecipazione pubblica: cittadini, portatori di interessi e responsabili della politica si scambiano informazioni. Di conseguenza, a differenza delle precedenti due forme di coinvolgimento, la partecipazione pubblica prevede alcune forme di dialogo tra i responsabili politici e le parti interessate. In seguito alla discussione e alla riflessione svolta, questa modalità può portare a cambiamenti nelle opinioni e nella visione di entrambe le parti.

Le fonti normative e le esperienze maturate a livello europeo, statale e locale vedono il coinvolgimento di cittadini e *stakeholder* nelle seguenti diverse fasi del ciclo della regolazione: 1. nella fase dell'iniziativa e della programmazione; 2. nella fase dell'elaborazione, della redazione e dell'approvazione; 3. nella fase di implementazione e monitoraggio. Più raro è il coinvolgimento delle parti interessate nella fase della valutazione.

Questo *project work* tenterà di rispondere alla domanda di ricerca indagando su quanto lo sviluppo della partecipazione possa promuovere la valutazione delle leggi e quanto l'attuazione della valutazione partecipata possa promuovere la partecipazione attiva della società civile, oltre che nella valutazione, anche nella progettazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche.

3.1.1. L'esperienza europea

La prima dichiarazione internazionale sui principi della regolazione risale al 1995 ed è contenuta nella Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione del Consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sul miglioramento della qualità della regolazione governativa.

Come è noto, l'attenzione sui temi della qualità della regolazione è presente ed è sollecitata a livello europeo ormai da qualche decennio. Il rafforzamento della qualità democratica del processo decisionale europeo è stato uno dei temi centrali del Libro bianco sulla *governance* europea del 2001. Da allora la convinzione che la partecipazione dei cittadini al processo decisionale europeo possa incrementare la legittimità, la trasparenza e l'efficacia delle sue politiche ha determinato l'adozione di una serie di misure e meccanismi volti a favorire i processi inclusivi e partecipativi. Già nel 2002 la Commissione europea aveva adottato una Comunicazione COM(2002)704 “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione” contenente i criteri operativi per migliorare la qualità, gli obiettivi e l'articolazione delle consultazioni pubbliche, con particolare riferimento alla fase di rendicontazione dei risultati.

Nel 2010 con la Comunicazione (COM(2010)543/3) “Legiferare con intelligenza nell'Unione europea” venivano ulteriormente rafforzate e declinate le procedure di consultazione lungo tutto il ciclo della regolamentazione.

Nel 2012 la Commissione ha adottato la Comunicazione “Adeguatezza della Regolamentazione dell'Unione europea - EU Regulatory fitness (COM (2012)746)”, con cui è stato annunciato il programma REFIT volto ad <<eliminare i costi superflui della regolamentazione (gli oneri) e a garantire che il corpus legislativo europeo resti idoneo allo scopo>>, individuando <<oneri, incoerenze, lacune e misure inefficaci>>. Con la Comunicazione “Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook ((2014) 192 final)” la Commissione ha ribadito la fiducia negli strumenti normativi dell'analisi d'impatto, della consultazione delle parti interessate e della valutazione ex post.

Negli anni successivi la Commissione ha cercato di migliorare, espandere e arricchire i meccanismi esistenti adeguandoli alle nuove tecnologie. Nel corso del 2014 la Commissione europea, in vista della modifica dei principali strumenti utilizzati per

indagare la qualità della regolamentazione, ha effettuato tre diverse consultazioni pubbliche: la prima per la revisione delle linee guida in materia di analisi di impatto; la seconda relativa alle nuove linee guida sulle consultazioni; la terza sulle nuove linee guida per la valutazione (ex post). La consultazione sulle proprie "Linee guida sulle consultazioni" ha evidenziato le persistenti criticità confermando la necessità di rafforzare la fase del riscontro e di individuare meglio i soggetti di riferimento al fine di garantire una partecipazione equilibrata.

Il ricorso alle consultazioni *on line* è aumentato nel corso degli anni ed è ormai una **prassi consolidata anche nella valutazione della normativa europea**.

Le ultime Comunicazioni in materia di *better regulation* si concentrano in modo particolare sugli strumenti delle consultazioni e della valutazione.

Le **Better regulation guidelines**, adottate con COM (2017) 350 del 7 luglio 2017, contengono al Capitolo VII le Linee Guida per la consultazione degli *stakeholder*, corredate da un "toolbox".

In linea con l'articolo 11 del TUE, obiettivo della Commissione è un <<approccio inclusivo, consultando il più ampiamente possibile>> per assicurare che l'intero spettro di opinioni sia tenuto in conto. Secondo il Better Regulation Toolbox, <<la consultazione delle parti interessate aiuta il processo legislativo europeo ad essere trasparente, ben mirato e coerente e aumenta la credibilità e l'accettazione>>.

Le Linee Guida definiscono gli stakeholder come <<qualsiasi individuo o soggetto coinvolto o comunque interessato da un intervento europeo>> e forniscono un elenco non esaustivo di categorie di *stakeholder* comprendente anche istituzioni europee, governi e parlamenti nazionali, autorità regionali, locali e comunali, istituti di ricerca, eccetera.

Riguardo ai metodi di consultazione, agli strumenti e alla tempistica, essi vanno scelti caso per caso. In generale, le Linee guida distinguono tra consultazioni aperte al pubblico, volte a raggiungere un ampio spettro di attori, e consultazioni mirate, volte a

concentrarsi su specifici *stakeholder*, al fine di trovare un equilibrio tra la necessità di individuare contributi rilevanti e quella di non concedere accessi privilegiati alle consultazioni. Per quanto riguarda gli strumenti si citano consultazioni pubbliche *on line*, riunioni con le parti interessate, *workshop*, conferenze, inchieste, interviste, forum di discussione *on line* e altre possibilità elencate nel capitolo 7 del Toolbox. Riguardo alla tempistica, le Linee Guida suggeriscono di concedere alle parti interessate minimo dodici settimane per commentare le iniziative sulle quali è prevista una consultazione formale; il periodo per fornire un *feedback* è invece di quattro settimane.

Infine, nella Comunicazione “COM (2019) 178 final – Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell’impegno” la Commissione Juncker fa un bilancio del proprio mandato riguardo al livello di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della legislazione e dà atto che *<<le consultazioni e la trasparenza [dei processi decisionali] sono i due ambiti in cui sono stati compiuti i maggiori progressi dal 2015>>* ed evidenzia alcune persistenti criticità per il cui superamento il Comitato delle Regioni ha istituito una rete pilota di hub (il RegHub).

La recente Comunicazione “Better regulation: Joining forces to make better laws” adottata dalla Commissione lo scorso 29 aprile ha ribadito la centralità delle consultazioni e il ruolo essenziale degli stakeholder: *<<The active participation of stakeholders, including citizens, is essential – especially in times of uncertainty.>>* . *<<Our current consultation system offers many opportunities to contribute to policymaking, including feedback periods for inception impact assessments and roadmaps, online public consultations, targeted consultations and periods for feedback on adopted legislative proposals and draft implementing and delegated acts.>>*.

3.1.2. L’esperienza statale.

In Italia la consultazione pubblica è utilizzata sempre più spesso dal Governo, dal Parlamento e dalle altre istituzioni pubbliche. Il primo riferimento normativo alle

consultazioni all'interno dell'AIR è rinvenibile all'articolo 5 del regolamento di cui al DPCM 11 settembre 2008, n. 170, che dispone che la redazione della relazione AIR sia preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati, destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione. Il DPCM n. 170/2018, e il DPCM n. 212/2009 dedicato alla VIR, sono stati abrogati e sostituiti dal DPCM n. 169/2017 che, come verrà di seguito illustrato, riconosce alle consultazioni una funzione centrale, trasversale a tutte le attività di analisi e di verifica di impatto della regolamentazione.

Per quanto riguarda le consultazioni da svolgere anche al di fuori dei procedimenti di analisi e di valutazione di impatto, già nel dicembre 2013, erano state rese disponibili dal Formez le "Linee guida sulla consultazione pubblica"; a questa iniziativa aveva fatto seguito la predisposizione, nel 2017, di **“Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia”** emanate dalla Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione con direttiva n. 2 del marzo 2017 e rivolte alle amministrazioni dello Stato, e di **“Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato”** adottate dal Senato della Repubblica nel settembre 2017.

Le **“Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia”** e le **“Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato”** si ispirano alle raccomandazioni e alle migliori pratiche internazionali.

Le *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia* forniscono una serie di principi generali affinché i processi di consultazione pubblica siano in grado di condurre a decisioni informate e di qualità e siano il più possibile inclusivi, trasparenti ed efficaci. Come ricordato nel Capitolo 1, in dette Linee guida <<*Si raccomanda alle pubbliche amministrazioni di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche e di impegnarsi a considerare la consultazione pubblica, svolta anche attraverso modalità telematiche come una fase essenziale dei processi decisionali. Al fine di garantire che i processi di coinvolgimento siano inclusivi, trasparenti ed efficaci, nella progettazione e gestione delle procedure di consultazione*

si invitano le amministrazioni a conformarsi alle allegate Linee guida sulla consultazione pubblica che costituiscono parte integrante della presente direttiva. Le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle risorse disponibili, potranno far riferimento alle linee guida allegate, sia nei casi di consultazioni pubbliche previste per legge o altrimenti obbligatorie, sia nei casi in cui si voglia liberamente ricorrere a questa pratica o corrispondere alle sollecitazioni della società civile>>.

I principi cui le pubbliche amministrazioni devono ispirarsi e che devono essere rispettate nello svolgimento delle procedure di consultazioni sono *l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale, la chiarezza, la trasparenza, il sostegno alla partecipazione, la privacy, l'imparzialità, l'inclusione, la tempestività e l'orientamento al cittadino.*

Il documento è stato prodotto attraverso un percorso partecipato che ha coinvolto l'Open Government Forum e le stesse Linee guida sono state sottoposte a consultazione pubblica. Esse costituiscono il punto iniziale di un processo volto a sviluppare e migliorare i principi e i criteri per la consultazione pubblica sulla base delle esperienze che saranno realizzate dalle amministrazioni e dalla società civile.

Nel settembre dello stesso anno sono state adottate le **“Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato”**. Esse enunciano undici principi (*Imparzialità, Lealtà comunicativa, Inclusione, Accessibilità, Strutturazione, Trasparenza, Pubblicità, Chiarezza, Tempestività, Tutela della riservatezza, Riscontro*) che nella sostanza coincidono con quelli individuati a livello governativo, ma declinati tenendo conto della specificità dei processi decisionali del Senato. All'enunciazione dei principi segue la descrizione delle fasi – preparatoria, di svolgimento e di elaborazione dei documenti finali - del processo consultivo.

Entrambe le Linee guida statali, quelle del Governo e quelle del Senato, rappresentano un punto di riferimento per chi voglia promuovere od avviare procedimenti di consultazione su politiche pubbliche. Benché i principi enunciati siano ovviamente applicabili alle consultazioni in qualunque fase del ciclo della

regolazione, le indicazioni contenute in dette Linee guida sembrano formulate per procedure di consultazione su proposte normative o regolatorie, piuttosto che per raccogliere contributi su una normativa già entrata in vigore e di cui si vogliano valutare gli effetti.

3.1.3. L'esperienza regionale

Ispirate alle Linee guida statali sono le “Linee guida per le consultazioni telematiche del consiglio regionale”, approvate dal Consiglio Regionale della Lombardia con delibera n. 217 del 25 luglio 2018.

Dopo aver richiamato ed illustrato i principi dell'*Inclusione, Pubblicità, Trasparenza, Chiarezza, Efficacia, Riscontro e Tutela della riservatezza*, le Linee guida si articolano in due parti: la prima parte contiene le disposizioni attuative specifiche per la funzione legislativa, la seconda parte le disposizioni attuative specifiche per la funzione di valutazione. In questa seconda parte, il Consiglio regionale lombard, dichiara di voler esercitare la funzione di controllo e di valutazione degli effetti delle politiche regionali aprendo alla partecipazione qualificata dei cittadini per rispondere all'esigenza dagli stessi espressa <<di comprendere se gli interventi pubblici contribuiscono effettivamente a risolvere i problemi della collettività e se le risorse impegnate sono *soldi ben spesi*>> e definisce disposizioni attuative specifiche per poter utilizzare le consultazioni in due fasi distinte del processo di valutazione delle politiche regionali: 1) la fase preliminare di individuazione delle politiche da valutare; 2) la fase conclusiva di messa in circolo delle conoscenze ottenute e di discussione degli esiti della valutazione.

Le Linee guida lombarde offrono dunque uno sguardo allargato al ruolo delle consultazioni nella fase valutativa *ex post*. Va tuttavia rilevato un utilizzo delle consultazioni nella fase valutativa delle leggi in un'accezione diversa rispetto agli impieghi finora esaminati. Nelle Linee guida lombarde le consultazioni e dunque gli

apporti conoscitivi servono in primo luogo ad individuare gli oggetti della valutazione, cioè quegli ambiti, quelle politiche su cui vi è interesse a valutare da parte della collettività consultata; in secondo luogo la valutazione serve ad approfondire gli esiti di valutazioni già condotte e ad integrare in questo modo conclusioni già raggiunte.

3.2. Le consultazioni come strumento di valutazione partecipata

3.2.1. Il DPCM e la Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione

Il regolamento recante “Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione” approvato con DPCM n. 169 del 15 settembre 2017 nasce dalla volontà e con l'obiettivo di superare i limiti evidenziati dalle precedenti discipline e le difficoltà segnalate dalle Amministrazioni. Benché non vincolante per le Regioni, esso rappresenta il riferimento completo e ufficiale per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolazione.

Il regolamento riunisce in un unico provvedimento gli strumenti per la migliore qualità della regolazione (AIR e VIR), abroga le due normative precedenti in materia (DPCM n. 170/2008 DPCM n. 212/2009) e disciplina la consultazione all'interno di AIR e VIR (art. 20 e articolo 1 comma 1).

Ai fini del nostro lavoro, l'esame del suo contenuto è particolarmente interessante perché qualifica le consultazioni come uno strumento di *better regulation* e dedica ad esse un intero Capo, il IV, ritenendole parte integrante e indispensabile degli stessi strumenti di analisi e di valutazione di impatto: <<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. >> (art. 2, comma 1); << AIR, VIR e consultazione coadiuvano

le scelte dell'organo politico di vertice dell'Amministrazione e contribuiscono alla loro trasparenza.>> (art. 2, comma 2).

I primi tre commi dell'art. 16 dettano la disciplina generale delle consultazioni prevedendo: << 1. *Nel corso dell'AIR, salvo casi straordinari di necessità e urgenza, nonché della VIR, l'Amministrazione competente all'iniziativa regolatoria consulta i destinatari dell'intervento.* 2. *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.* 3. *La consultazione può essere aperta, se rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi, o ristretta, se rivolta a soggetti predefiniti dall'Amministrazione sulla base degli interessi coinvolti. 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 normativa. L'Amministrazione ricorre alla consultazione aperta o ristretta, in via alternativa o congiunta, tenendo conto dell'ambito e dei destinatari dell'intervento normativo, nonché dei fabbisogni informativi correlati al processo valutativo.* >> e al comma 6 individua <<*i 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.*>>.

Dalla lettura dell'art. 16 emergono chiaramente i temi del dibattito intorno alle consultazioni ed in generale agli strumenti di *better regulation*: in particolare, la questione dei costi e dei tempi e dunque la compatibilità tra i tempi delle analisi e delle consultazioni e quelli del procedimento normativo.

L'art. 18 è dedicato alla consultazione aperta nella VIR. Al comma 3 si stabiliscono finalità (*<<L'Amministrazione responsabile della VIR ricorre alla consultazione aperta durante lo svolgimento della verifica di impatto, al fine di raccogliere opinioni, dati e valutazioni sull'efficacia degli atti sottoposti a verifica, sugli impatti prodotti sui destinatari e sui profili critici riscontrati.>>*), nonché modalità e tempistica ottimali per svolgere le consultazioni.

Tutti questi aspetti vengono poi approfonditi e dettagliati, anche negli aspetti più operativi, nelle **Linee Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione** - a cui l'art. 16, comma 4, del Regolamento rinvia - approvate con direttiva del Presidente del Consiglio del 16 febbraio 2018.

Le Linee Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione sono particolarmente interessanti in quanto illustrano in maniera chiara ed esaustiva le modalità di svolgimento delle consultazioni.

Ai fini del presente lavoro sono anche utili per ricavare suggerimenti volti a formulare delle Linee guida regionali per l'utilizzo delle consultazioni nelle valutazioni partecipate delle leggi, che è uno degli obiettivi del presente *project work*.

Dette Linee Guida evidenziano anzitutto come la VIR, oltre alla sua tradizionale funzione di *<<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.>>* è volta *<<a favorire l'instaurarsi di una relazione trasparente, costruttiva e collaborativa tra amministrazioni e stakeholders>>* (paragrafo 8.1. delle Linee guida) e, a tal fine, alle consultazioni è riconosciuto un ruolo centrale e indispensabile nel perseguimento degli obiettivi dell'attività di valutazione.

Le consultazioni svolgono un ruolo chiave in tutte le fasi del processo valutativo per l'individuazione, l'analisi e la quantificazione degli **effetti non attesi** andando ad

arricchire la valutazione con elementi che altrimenti non emergerebbero. Non solo: 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. <<Attraverso opportune forme di consultazione, è possibile infatti ottenere informazioni, almeno sotto forma di percezioni, sulla situazione precedente all’intervento e sulla sua ipotetica evoluzione in assenza dello stesso.>> (Scheda 5 – L’approccio controfattuale alla valutazione degli effetti, nel paragrafo 9.4 delle Linee Guida).

Premesso il particolare “valore aggiunto” che le consultazioni potrebbero fornire al processo valutativo e ai suoi esiti, le Linee Guida descrivono **il processo di consultazione** e forniscono indicazioni su **chi, come, quando e con quali tecniche consultare**.

Il processo di consultazione si articola in **tre fasi**:

- 1) definizione di una strategia di consultazione, programmando le attività da svolgere;
- 2) realizzazione della consultazione;
- 3) elaborazione e comunicazione dei risultati delle consultazioni.

Definire **la strategia di consultazione** implica:

- a) **definire correttamente gli obiettivi della consultazione**: quali sono i fabbisogni informativi utili allo svolgimento della VIR? Quali sono le finalità specifiche di ogni consultazione che si intende realizzare durante le diverse fasi della valutazione? Quali sono gli aspetti dell’intervento che non sono stati già definiti e su cui, quindi, la consultazione può offrire concretamente un ausilio al processo decisionale?

- b) **individuare e mappare i soggetti da consultare**, cioè quei soggetti, pubblici e privati, in grado di fornire opinioni, informazioni, dati, esperienze e punti di vista ritenuti utili alla definizione e valutazione di un intervento normativo. Le domande da porsi per una corretta definizione dei soggetti da consultare sono le seguenti: su chi si sono prodotti principalmente gli effetti diretti o indiretti dell'intervento? Se gli impatti si differenziano anche all'interno di una tipologia di destinatari, quali sono le variabili che è opportuno considerare per tener conto di tali differenze (ad esempio, dimensione delle imprese, localizzazione sul territorio, età dei soggetti destinatari, classe di reddito, ecc.)? Quali sono gli incentivi a partecipare alle consultazioni? Quali sono le competenze cognitive e le risorse informative che i partecipanti possono mobilitare nel processo di consultazione, al fine di fornire all'amministrazione nuovi dati?
- c) **scegliere le tecniche di consultazione**. La scelta dipende dagli obiettivi da perseguire e dai vincoli da rispettare, delle diverse capacità cognitive dei potenziali destinatari, e naturalmente, dalla tipologia di consultazione (ristretta/aperta) prescelta. Può essere necessario ricorrere a una molteplicità di tecniche di consultazione combinate tra loro per aumentare la probabilità di ottenere informazioni adeguate e di raggiungere un maggior numero di soggetti.

Le Linee Guida esaminano per ogni tecnica di consultazione ristretta (*focus group*; interviste semistrutturate; *panel*; indagini campionarie) e per ogni tecnica di consultazione aperta (audizioni pubbliche e forum *on line*) le caratteristiche e i principali vantaggi e svantaggi del loro utilizzo. La principale domanda da porsi per scegliere le tecniche più appropriate è la seguente: quali sono i pro e i contro di ogni tecnica nel caso specifico, tenuto conto delle finalità della consultazione, delle risorse, del numero e delle caratteristiche dei destinatari, nonché dei tempi a disposizione?

Lo svolgimento della consultazione presuppone l'elaborazione di **un documento di consultazione** da mettere a disposizione dei consultati ai fini della loro partecipazione. Tale documento deve contenere informazioni utili per chiarire il contesto su cui

l'amministrazione ha deciso di intervenire, nonché le finalità della consultazione che si intende realizzare. Il documento di consultazione può illustrare anche le valutazioni già svolte dall'amministrazione ed indicare le eventuali ulteriori esigenze informative.

Il documento di consultazione va assolutamente **reso conoscibile e pubblicato** attraverso canali adeguati in rapporto alle caratteristiche dei soggetti da consultare.

Una volta chiarito questo aspetto, la sua durata e la modalità di raccolta dei contributi variano a seconda della/e tecnica/che di consultazione scelta/e. Le Linee Guida dedicano un *focus* specifico ad una delle tecniche di consultazione più utilizzate: **il questionario**. Nella Scheda 11 – *Costruire un questionario* si forniscono indicazioni su come impostare il questionario – in genere una combinazione di domande a risposta chiusa (ossia con un numero predefinito di risposte tra le quali il consultato è invitato a scegliere) e di domande aperte (ossia che prevedono la possibilità di formulare liberamente le proprie risposte) – a seconda degli obiettivi conoscitivi della consultazione. Si raccomanda inoltre che il questionario sia il più semplice e breve possibile, limitandosi alle sole domande, semplici e chiare, formulate con un linguaggio adatto ai principali destinatari della consultazione e in grado di restituire le informazioni necessarie all'amministrazione. Si suggerisce di strutturarle in sezioni (ed eventualmente sottosezioni) corrispondenti a temi comprensibili e significativi per i consultati, ma soprattutto si raccomanda di tenere conto della presenza di *bias*, che possono incidere anche sulle modalità di formulazione dei quesiti e sull'ordine degli stessi. Le scienze comportamentali mostrano infatti che l'esito della consultazione può dipendere dalla formulazione (indicando alternativamente i comportamenti vietati o quelli permessi, i vantaggi o i costi di una norma) e dall'ordine in cui i quesiti vengono proposti.

Infine, si suggerisce di testare preliminarmente il questionario, sottoponendolo a un numero limitato di soggetti, con la richiesta di segnalare eventuali problemi tecnici o di contenuto. Nel caso in cui la consultazione sia diretta sia ad “addetti ai lavori” che a “non addetti ai lavori”, può essere utile dividere il questionario in due parti, dedicate

ciascuna a una diversa tipologia di rispondente, o, in alternativa, formulare due distinti questionari.

L'ultima fase consiste **nell'elaborare e rendere noti i risultati delle consultazioni**.

La raccolta, l'elaborazione e l'organizzazione sistematiche dei risultati delle consultazioni svolte nel corso del processo di valutazione sono condizioni necessarie per sfruttare al meglio le informazioni ottenute. L'elaborazione dei contributi emersi nel corso delle consultazioni sarà di tipo più o meno quantitativo in base alla tecnica di consultazione utilizzata e al numero di contributi raccolti. Le attività di analisi delle informazioni, sia di natura quantitativa che qualitativa, sono fondamentali per ricavare il massimo delle informazioni possibili dall'attività valutativa, per informare l'organo politico e, non ultimo, per valutare lo stesso processo di consultazione.

La pubblicazione degli esiti delle consultazioni consente di assolvere ad una delle funzioni della valutazione: aumentare il grado di trasparenza dell'attività normativa e rafforzare il livello di fiducia dei regolati nei confronti dell'amministrazione. Ciò, a sua volta, ha effetti positivi sul grado di partecipazione, alimentando un circolo virtuoso di interazione.

E' dunque importante che al termine di ogni consultazione, l'amministrazione dia conto dei risultati emersi preferibilmente attraverso la pubblicazione, nella sezione del proprio sito dedicata alle consultazioni, di una serie di informazioni: la descrizione delle consultazioni svolte in ogni fase dell'analisi, distinguendo tra quelle ristrette e quelle aperte; i documenti di consultazione messi a disposizione dei consultati; l'elenco dei soggetti che hanno partecipato a ogni consultazione (sia ristretta che aperta), specificando quali tra essi rappresentano associazioni, organizzazioni, ecc.; i periodi in cui si sono svolte le consultazioni; i risultati emersi da ogni consultazione, la sintesi delle principali osservazioni, suggerimenti e valutazioni prodotte dai soggetti consultati, utilizzando a tal fine il lavoro svolto in sede di elaborazione.

Tutto ciò sarà poi materiale utilizzabile dall'amministrazione per valutare le strategie di consultazione realizzate e l'utilità delle consultazioni nei processi di valutazione

partecipata; e dovrebbe, in ultima analisi, permettere di capire quanto effettivamente le consultazioni e le forme di valutazione partecipata favoriscano la partecipazione ai processi decisionali dell'amministrazione.

Il panorama nazionale e regionale non offre per ora esperienze pionieristiche di valutazione partecipata o quanto meno di procedure di consultazione applicate alla valutazione. Oltre alle Linee Guida per le consultazioni telematiche del Consiglio della Regione Lombardia che, come visto, contengono una sezione dedicata alle consultazioni nella fase valutativa *ex post* delle leggi regionali, vanno anche segnalate le Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, il cui contenuto è approfondito nel paragrafo che segue.

3.2.2. Le Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche

Le “Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche” sono state adottate con direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica n. 4 del novembre 2019.

Benché non siano riferite alla valutazione delle leggi, queste Linee guida contengono indicazioni operative utili e certamente mutuabili nei processi di valutazione delle leggi, ma soprattutto offrono spunti di riflessione sulla funzione delle consultazioni pubbliche in ogni attività della PA, sia nella valutazione dei servizi diretti a cittadini e imprese sia nella valutazione delle funzioni di regolazione, di cui le leggi sono una tipica espressione. Le Linee guida del Dipartimento della Funzione pubblica approfondiscono in particolare due momenti a cui le amministrazioni pubbliche devono prestare attenzione nel processo consultivo finalizzato alla valutazione: l'attività di analisi e classificazione delle distorsioni cognitive (cd. *bias*) e la mappatura degli *stakeholder*.

Avere presente l'incidenza dei *bias* e conoscere le relative tecniche di *debiasing* è necessario in ogni attività di valutazione. Nei *bias* possono incorrere sia la PA che consulta e valuta, sia gli attori sociali (cittadini, utenti o altri *stakeholder*). Le possibili distorsioni cognitive da parte dell'Amministrazione possono verificarsi sia nella fase di selezione degli attori sociali, sia nella scelta dell'oggetto da valutare, sia durante l'elaborazione ed interpretazione dei dati; così come i soggetti valutatori possono formulare erroneamente i propri giudizi sulla base di preconcetti e stereotipi. Per ogni tipologia di *bias* esistono delle tecniche di neutralizzazione, di contrasto o di riduzione di eventuali errori e distorsioni (tecniche c.d. di *debiasing*).

La realizzazione di una mappa degli *stakeholder* (SH) è fondamentale in ogni processo di valutazione. Le Linee Guida propongono una classificazione degli SH in macrocategorie e una mappatura basata sulla matrice potere/influenza-interesse. Incrociando le due dimensioni del potere di influenzare il raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione e l'interesse verso le attività specifiche dell'Amministrazione stessa si possono individuare quattro gruppi di *stakeholder* : SH chiave, SH influenzatori del contesto, SG deboli, SH marginali. Tale classificazione è utile per individuare quali SH coinvolgere e quali no, quali sono quelli decisivi e quelli non decisivi, e calibrare conseguentemente il livello del loro coinvolgimento.

Altro aspetto su cui le Linee Guida si concentrano è quello della motivazione dei soggetti consultati. Si tratta anche in questo caso di necessità già evidenziate ma che qui sono analizzate con un livello di dettaglio finora non riscontrato nelle Linee guida sulle consultazioni già esaminate. Il mantenimento della motivazione e del coinvolgimento attivo durante il corso di tutto il processo valutativo da parte dei soggetti consultati è ritenuto fondamentale e, a tal fine, vengono indicati nella *comunicazione*, nella *formazione* e nella *socializzazione* i tre strumenti principali per mantenere elevati livelli di motivazione.

L'insieme degli strumenti di analisi poc'anzi illustrati evidenzia immediatamente come rispetto alla scala della partecipazione a cui si è accennato ad inizio capitolo la

valutazione partecipativa rappresenti un livello di partecipazione più alto della valutazione partecipata. Le Linee guida sulla valutazione partecipativa affermano sin da subito come l'obiettivo della c.d. valutazione partecipativa sia più ambizioso anche rispetto alle forme di valutazione partecipata, che allo stato attuale rappresentano la forma più avanzata ed intensa di coinvolgimento dei consultati.

Nella valutazione partecipativa gli SH - il cui punto di vista è solitamente uno dei tanti punti vista da tenere in considerazione durante la valutazione, utile per integrare i risultati della valutazione della condotta dall'amministrazione – diventano essi stessi co-valutatori, cioè soggetti il cui punto di vista è integrato con quello dell'Amministrazione proponente la valutazione ed essa stessa valutatrice della propria attività. La valutazione partecipativa mira sostanzialmente a realizzare una integrazione dell'azione amministrativa con il punto di vista dei cittadini e/o utenti.

Come indicato nella Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (paragrafo 11.5 “Valutare le consultazioni”) **<<In definitiva, la valutazione delle strategie di consultazione realizzate dovrebbe favorire un apprendimento istituzionale volto, nel tempo, ad affinare sempre più i processi di partecipazione realizzati dall'amministrazione, favorendo sia l'acquisizione tempestiva di informazioni e opinioni, sia un'effettiva inclusione degli stakeholders nel processo decisionale.>>.**

3.3 Spunti di riflessione per l'elaborazione delle linee guida per la Regione Emilia-Romagna

L'attenzione maturata nella Regione Emilia-Romagna intorno alla valutazione partecipata è stata ben illustrata nei capitoli precedenti, dove si è fatto riferimento al caso della legge regionale n. 15/2018 che ha portato “alla ribalta” il tema e ha consentito di avviare la riflessione su quando e come dare attuazione a questa forma di valutazione. A livello politico, il tema della partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* nel processo decisionale pubblico è quanto mai attuale e

d'interesse, essendo previsto anche nel Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DEFR 2021) ed inserito tra le materie di competenza della VI Commissione assembleare “Statuto e Regolamento” istituita nell’attuale Legislatura regionale (avviata nel 2020).

In realtà, l'utilità di svolgere forme di valutazione partecipata era già nota: le clausole valutative con previsione di valutazione partecipata risalgono al 2001 e sono ad oggi complessivamente 24³⁴.

Come visto nel Capitolo 1, il percorso di ascolto e di valutazione partecipata della LR n. 15/2018, in vista della sessione di partecipazione dell'ottobre 2021, è stato già delineato. Ciò che si dovrà definire è un percorso metodologico generale da estendere a tutte le leggi che contengono previsioni di valutazione partecipata. È quanto sarà disciplinato in apposite Linee guida regionali per la cui predisposizione saranno impegnati, per quanto di competenza, organi e strutture amministrative sia dell'Assemblea legislativa sia della Giunta regionale.

L'analisi delle Linee Guida statali e di quelle della Regione Lombardia condotta nel presente capitolo e alcune riflessioni che verranno di seguito esposte possono rappresentare degli spunti utili per il lavoro di elaborazione delle Linee guida della Regione Emilia-Romagna.

Il contenuto di tali future Linee Guida non potrà che ispirarsi se non fare diretto riferimento e applicazione, quanto agli aspetti metodologici ed applicativi, ai documenti in precedenza esaminati.

Ciò su cui appare meritevole ed utile un'apposita riflessione riguarda alcuni aspetti peculiari della valutazione partecipata delle leggi della Regione Emilia -Romagna.

³⁴ La valutazione partecipata è inoltre prevista nella l.r. 16/2012 “Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012” nella quale la previsione della valutazione partecipata non è in clausola valutativa (la legge non la prevede) ma è contenuta all'articolo dedicato al monitoraggio della ricostruzione.

Nell'elaborazione delle linee guida per la valutazione partecipata sull'efficacia di leggi regionali, vanno infatti considerate alcune circostanze peculiari dell'ordinamento regionale emiliano-romagnolo che potrebbero incidere sugli aspetti metodologici della valutazione partecipata.

In primo luogo, la valutazione partecipata è già prevista in molte leggi della Regione Emilia-Romagna: in alcune di esse sono indicate le modalità di consultazione, la finalità conoscitiva e i soggetti da consultare. Si tratta di previsioni contenute in articoli di legge a cui finora non sempre si è riusciti a dare attuazione, ma del cui contenuto (salvo modifiche normative, sempre possibili) nella fase applicativa non si potrà prescindere. Questa circostanza incide peraltro anche sull'oggetto delle consultazioni che, come visto, possono avere due finalità: 1) individuare cosa valutare; 2) aggiungere elementi ulteriori di conoscenza su un oggetto su cui è già prevista la valutazione. Nelle Linee guida del Consiglio regionale Lombardia è, ad esempio, privilegiato il primo utilizzo; ciò perché la valutazione delle leggi in Lombardia è incentrata sulle missioni valutative in cui, a differenza delle CV, l'oggetto viene di volta in volta individuato. Nella Regione Emilia-Romagna, numerose CV prevedono la possibilità di valutazione partecipata e dunque il ricorso alle consultazioni è utile per arricchire le informazioni che l'amministrazione elabora da dati di cui dispone o che acquisisce altrimenti.

L'altra circostanza da tenere presente è che sulla stragrande maggioranza di tali leggi (*rectius*, progetti di legge) a suo tempo non è stata fatta l'AIR, né è stato predisposto un documento di consultazione a ciò finalizzato. Da ciò si deduce che le attività propedeutiche all'analisi di impatto, compresa ad esempio l'individuazione degli *stakeholder*, non è stata fatta. Si parte dunque da zero: va costruito il disegno valutativo e va predisposto il documento di consultazione per sottoporre a valutazione partecipata le leggi.

Infine, vanno considerati la presenza e l'incidenza rilevanti che nei processi decisionali regionali hanno alcuni attori sociali (oltre che istituzionali) parzialmente coincidenti se non sovrapponibili con gli *stakeholder* individuabili ai fini valutativi.

Nel percorso istituzionale di formazione delle leggi regionali sono già previste e regolamentate delle modalità di consultazione: l'art. 39, comma 1, dello Statuto regionale, prevede che <<Le Commissioni assembleari possono consultare le rappresentanze della società civile e acquisire apporti di enti ed associazioni.>>; il Titolo V “Strumenti e procedimenti per la partecipazione delle persone e della collettività alle decisioni dell'Assemblea legislativa” del Regolamento interno dell'Assemblea Legislativa (Del. Ass.Leg. 28 novembre 2007, n. 143) disciplina dettagliatamente gli strumenti di informazione e promozione della partecipazione (art. 40), le attività d'informazione dei lavori dell'Assemblea e delle commissioni (art. 41), le modalità di consultazione, le udienze conoscitive e le audizioni delle commissioni assembleari (artt. 42, 43 e 44).

Oltre a queste previsioni, la Regione Emilia-Romagna ha approvato, sul finire della precedente legislatura, la legge regionale 29 novembre 2019, n. 27 (Norme per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nel processo legislativo e amministrativo) con cui ha inteso disciplinare l'attività di rappresentanza dei portatori di interesse presso i decisori pubblici quale attività che concorre alla formazione delle scelte politiche e amministrative, attraverso strumenti che garantiscano la massima trasparenza nei procedimenti di formazione degli atti legislativi, regolamentari e amministrativi generali.

La nuova disciplina legislativa salvaguarda espressamente l'applicazione dell'articolo 19 dello Statuto regionale³⁵ che stabilisce principi e criteri per <<rendere effettivo il

³⁵ **Art. 19. Assemblea legislativa e modalità di consultazione**

1. La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto.

2. L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale.

3. L'Assemblea, al fine di garantire un dialogo permanente con le associazioni sulle politiche e gli indirizzi del proprio lavoro, definisce un protocollo di consultazione delle associazioni di cui al comma 2. Il protocollo costituisce parte integrante del Regolamento dell'Assemblea.

4. Ogni Commissione, sulla base del protocollo di consultazione, decide sulle modalità di informazione alle associazioni interessate e di recepimento delle loro osservazioni e proposte, oltre che dell'eventuale convocazione di udienze conoscitive.

diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto.>>. Il comma 2 prevede inoltre che << L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale.>>. Quest'ultima previsione trova in particolare attuazione nell'art. 42 del Reg. Interno dell'A.L.³⁶ che prevede la

³⁶ **Art. 42. 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.
5. Gli incontri e le consultazioni di cui ai commi 1 e 3 si tengono, di norma, presso la sede dell'Assemblea; possono svolgersi presso sedi diverse sul territorio, previa informazione al Presidente dell'Assemblea.
6. In casi particolari o in preparazione delle attività di consultazione, l'Ufficio di presidenza della commissione può incaricare il Presidente o altri suoi componenti al fine di attivare incontri con cittadini, associazioni ed enti locali, che ne facciano richiesta o su iniziativa dello stesso Ufficio di presidenza. Se si tratta di progetti di legge, tale iniziativa compete al relatore, che ne informa preventivamente l'Ufficio di presidenza della commissione. Il Presidente, all'inizio di ogni seduta, informa la commissione degli incontri previsti o avvenuti.
7. Per argomenti di particolare rilievo, su richiesta di tanti commissari che rappresentano almeno un decimo dei voti assegnati o di almeno cinque associazioni iscritte all'albo generale, le commissioni in sede referente possono indire consultazioni telematiche, che si svolgono nelle modalità e nei termini previsti dal protocollo di consultazione.
8. Le commissioni garantiscono l'accesso alla documentazione di loro competenza e ad altri strumenti utili alla partecipazione e decidono sulle relative modalità. Decidono inoltre sulle modalità di trasmissione di eventuali osservazioni e proposte prevedendo, di norma, l'uso degli strumenti informatici.
9. L'invito per le consultazioni, unitamente al testo o all'oggetto della proposta cui la consultazione si riferisce, è spedito con anticipo sufficiente al fine di consentire agli invitati di esaminare l'argomento, e comunque almeno dieci giorni prima di quello in cui la commissione si riunisce per procedere alla consultazione, salvo casi di particolare urgenza da valutarsi dall'Ufficio di presidenza della commissione. I verbali relativi sono resi disponibili sul sito della commissione e inviati ai partecipanti privi di dotazione informatica che ne facciano richiesta.
10. Le associazioni iscritte all'albo generale ricevono dalle commissioni a cui hanno chiesto di essere abbinate copia dell'ordine del giorno delle sedute e possono chiedere copia degli atti di loro interesse, se non disponibili sul sito web della Regione.

costituzione di un albo delle associazioni, che le Commissioni assembleari possono consultare attraverso apposite udienze conoscitive, audizioni o incontri specifici.

La molteplicità di queste previsioni, evidentemente finalizzate ad ampliare la platea dei soggetti da coinvolgere nel processo formativo delle politiche pubbliche, rende necessario un loro coordinamento per evitare la sovraesposizione e la sopravvalutazione di alcuni interessi rispetto ad altri, cioè di “rafforzare” chi ha già voce invece che di “dare voce a chi non ne ha”.

Questo rischio è maggiormente avvertito nei processi consultivi avviati da enti, come le amministrazioni regionali, in cui i processi formativi della volontà politica sono fortemente procedimentalizzati; in questi casi più che in altri vi è la necessità di individuare la dimensione da un punto di vista quantitativo e qualitativo del contributo di soggetti non istituzionalmente deputati ad esprimere le decisioni. Senza voler approfondire il tema ben più ampio della rappresentanza, ciò che interessa qui evidenziare è che i medesimi rischi paventati nei processi consultivi finalizzati alla formazione delle politiche sono rinvenibili anche nelle consultazioni utilizzate nella valutazione partecipata delle politiche. Anche nella fase valutativa *ex post*, l’attenzione a non duplicare le voci, a non rafforzare chi già ha voce, deve rimanere alta; occorre evitare che siano sempre gli stessi, attraverso canali diversi, a parlare.

Occorre dunque, da un lato, individuare dei canali diversificati o adottare accorgimenti che consentano di ridurre il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni di portatori di interessi, dall’altro, scegliere chi consultare con accortezza e scrupolosità. Gli studi sugli errori cognitivi condotti dalle scienze comportamentali in relazione ai processi di *rule-making* rappresentano senz’altro un punto di riferimento e di supporto anche per gestire i medesimi rischi nella fase valutativa delle politiche³⁷. La conoscenza approfondita delle tecniche di consultazione e delle tecniche di *debiasing* rappresenta un presupposto imprescindibile per l’amministrazione pubblica/ente politico che

³⁷ N. Rangone, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Analisi giuridica dell’economia*, 1/2012

voglia integrare il quadro conoscitivo e valutativo con gli apporti di chi altrimenti non avrebbe occasione e/o interesse a “dire la propria”.

Condizioni necessarie per coinvolgere tali soggetti sono **la conoscibilità delle iniziative di consultazione, la creazione e il mantenimento della motivazione dei soggetti consultati, il ritorno agli stessi sui prodotti dalla valutazione e delle conseguenze pratiche di tali risultati**. Considerato il contenuto prevalentemente programmatico e regolatorio delle leggi, le attività finalizzate ad informare, motivare, formare i potenziali *stakeholder* e a comunicare e socializzare i risultati e gli effetti della loro partecipazione nei processi valutativi sugli effetti delle stesse, sono ancora più determinanti.

L’attività di rendere pubblici i risultati non solo giustifica e motiva l’”impegno dell’essere coinvolti” da parte di coloro che non scorgerebbero altrimenti un interesse immediato a valutare e ad incidere sui contenuti delle politiche regionali, ma appare strumentale anche ad ulteriori funzioni che la valutazione delle leggi può assumere.

Se dall’esame delle clausole valutative presenti nelle leggi emiliano-romagnole emerge come il legislatore regionale si sia ispirato (quanto alla matrice epistemologica, al metodo, ai fini conoscitivi, all’uso della valutazione, al ruolo dei valutatori), seppure in diversa misura, ai **tre diversi approcci - realista, pragmatista, costruttivista** - propri della valutazione³⁸, la **valenza reputazionale** che lo svolgimento della valutazione è in grado di assumere nel contesto politico-istituzionale delle Regioni è innegabile.

Il sistema di valutazione delle leggi nella Regione Emilia-Romagna è imperniato su un processo circolare che coinvolge entrambi gli organi politici, l’Assemblea legislativa e la Giunta, che svolgono ruoli necessariamente imprescindibili e complementari: la Giunta raccoglie ed elabora i dati e le informazioni necessarie per rispondere ai quesiti

³⁸ M.S., Righettini, *Capacità istituzionale, valutazione e Refit regolativo nel ciclo di policy*” materiale distribuito durante il Master Interregionale di II livello in “*Innovazione, progettazione e valutazione delle politiche e dei servizi*”, a.a. 2017/2018; N. Stame, *Tre approcci principali alla valutazione: distinguere, e combinare*, in M. Palumbo, *Il processo di valutazione*, Milano, Franco Angeli, 2001; G. Rebora, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*, Guerini e Associati, 1999

conoscitivi e valutativi della clausola valutativa e predisporre la relazione valutativa da trasmettere alla Commissione assembleare; l'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e ne valuta i risultati ottenuti attraverso l'esame della relazione valutativa da parte delle Commissioni assembleari competenti.

Questo sistema circolare è previsto nelle stesse clausole valutative che infatti contengono tutte la previsione <<*Le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.*>>³⁹.

In un sistema così concepito le attività valutative sulle leggi regionali in realtà sono due:

1) la prima in ordine temporale è quella che compie la Giunta nel momento in cui raccoglie ed elabora i dati e le informazioni necessarie per rispondere ai quesiti conoscitivi e valutativi e predisporre la relazione valutativa da trasmettere alla Commissione assembleare. In questa fase può ritenersi prevalente una funzione realista (se la legge è stata attuata, l'analisi del contesto, come ha funzionato la legge, i meccanismi di interazione) finalizzata a fornire informazioni utili a prendere decisioni future da parte dei decisori politici. La predisposizione della relazione valutativa è tuttavia un'occasione anche per autovalutarsi; la funzione dunque può essere considerata anche di **autoapprendimento**, come uno degli effetti dell'analisi di processo.

³⁹ Per garantire la necessaria collaborazione tra le strutture della Giunta e dell'Assemblea a partire dal 2011 è stato costituito il Gruppo di Lavoro misto Giunta - Assemblea sullo studio e l'applicazione delle clausole valutative, con i seguenti compiti: 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.

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 questa fase può forse ritenersi prevalente un approccio pragmatistico (per chi ha funzionato la legge, l'analisi degli effetti collaterali, la rendicontazione sociale e territoriale degli effetti, la valenza formativa sui committenti la valutazione) e in questo senso gli esiti della valutazione possono in una certa misura condizionare la successiva produzione normativa, assolvendo in tal modo alla sua principale funzione, cioè la revisione o la riprogrammazione delle politiche.

In questo sistema, 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 degli effetti di una legge integrandola con punti di vista diversi in grado anche di segnalare effetti – negativi e positivi – non previsti e/o non preventivati; dall'altro consente di raccogliere esigenze ma anche proposte ed opzioni di regolazione utili al confronto politico e ad una progettualità più ampia e consapevole.

Le forme di valutazione partecipata delle leggi non solo consentono alle amministrazioni pubbliche di capire le ragioni di risultati non verificatisi o diversi da quelli aspettati ma, in piena coerenza con una visione costruttivista della valutazione, anche di apprendere e di produrre politiche migliori, cioè aderenti o più rispondenti alle esigenze emerse. Non solo. Nelle Regioni il coinvolgimento e, nei casi più ambiziosi e virtuosi di valutazione partecipata, la coprogettazione di nuove politiche consente di creare condivisione e consenso sulle stesse.

La consapevolezza che la valutazione può essere un terreno di interesse comune a maggioranza e minoranze ha in effetti già determinato da alcuni anni l'abbandono della dimensione "controllore/controllato" a favore di un approccio collaborativo tra Assembleia Legislativa e Giunta regionale.

La valutazione partecipata può essere un'occasione per contribuire a rafforzare la capacità di ascolto e condivisione dell'Assemblea che, nell'esercitare la funzione di controllo e valutazione, può coinvolgere cittadini e soggetti attuatori degli interventi.

Dal punto di vista dell'organo esecutivo, la valutazione partecipata consente di dare visibilità alle proprie politiche, di coinvolgere i soggetti in un processo partecipativo volto alla loro riproposizione o revisione e, in ultima analisi, di creare condivisione e consenso sulle stesse.

Sulla scia di questa tendenza, il criterio ispiratore delle linee guida regionali dovrebbe quindi essere improntato ad **una concezione della valutazione come funzione politica non partisan da esercitare con il fine unico di migliorare l'azione pubblica.**

Su un piano operativo la collaborazione tra le strutture della Giunta e dell'Assemblea è già da diversi anni attiva anche nella costruzione del disegno valutativo delle leggi attraverso la predisposizione congiunta delle clausole valutative. Le linee guida regionali sulla valutazione partecipata potrebbero prevedere dei meccanismi di ulteriore rafforzamento della collaborazione in tutte le fasi del processo di valutazione: nel momento della definizione del disegno valutativo (se e cosa valutare; come valutare e con chi; di quali apporti avvalersi e chi consultare; con quali tecniche ecc), nella predisposizione del documento di consultazione, nella realizzazione della consultazione, nella fase di elaborazione e comunicazione dei risultati delle consultazioni.

<<La valutazione ..., tanto più se partecipata (aperta alla consultazione pubblica), si presta a favorire il perfezionamento di un fondamentale principio di derivazione democratica, quello di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La sussidiarietà non va, infatti, intesa unicamente quale vicinanza del governo alla comunità, bensì quale capacità di progettare interventi “adeguati” e “differenziati”, calibrati in ragione della specifica qualificazione degli interessi da governare. Ponendo questa prospettiva quale premessa, la valutazione delle politiche pubbliche assolve ad una essenziale funzione strumentale, consentendo alla Regione di prendere “sperimentata” coscienza dei bisogni della collettività di riferimento unitamente a quelli rilevati dall’attuazione delle politiche pubbliche, con specifico riguardo a punti di forza e di debolezza. Se così è come pare, il passo è breve e porta ad osservare ...

che valutare significa anche migliorare la rappresentazione degli interessi collettivi. In questo modo la valutazione raggiunge il piano del diritto costituzionale, sia all'insegna della valorizzazione del principio personalista e pluralista, che pone al centro la dignità della persona umana, che all'insegna del rendimento del principio democratico, che trova nelle modalità operative del Consiglio un sicuro elemento di supporto. [...]. La questione che rimane aperta è sempre la medesima: la volontà politica di mettere a “profitto” i risultati che tale prassi consente di evidenziare >>

⁴⁰.

⁴⁰ N. Maccabiani, *La valutazione delle politiche pubbliche nella recente prassi del CPCV della Regione Lombardia*, Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli Studi di Brescia, *Le Regioni*, n. 3/2020, Il Mulino.

Capitolo 4 - L'importanza della comunicazione in ogni fase del ciclo dei processi di regolazione e implementazione delle linee guida individuate

*A cura di
Enzo Madonna*

Premessa

Il tema della comunicazione delle attività valutative è già da tempo ritenuto di grande importanza dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, come dimostra la scelta di arricchire la banca dati delle leggi regionali Demetra con un'apposita sezione dedicata alla *Valutazione delle politiche pubbliche*. Questa sezione è creata e implementata esclusivamente per le leggi che contengono una clausola valutativa, inserendovi le relazioni di ritorno alle clausole valutative presentate periodicamente dalla Giunta e le eventuali note tecniche che il servizio Affari legislativi dell'Assemblea redige a supporto dell'esame in Commissione delle relazioni. Tale sezione contiene anche, laddove siano state realizzate, le schede AIR. Si conferma così la scelta dell'Assemblea di dare rilievo esterno e pubblicità sia all'analisi *ex ante* che all'analisi *ex post*.

4.1. Il modello della Regione Lombardia

Passando al tema di un'eventuale consultazione dei cittadini sulla scelta delle politiche da valutare, un punto di riferimento è costituito dall'esperienza della Regione Lombardia.

Qualche tempo fa il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione (CPCV), l'organismo politico paritetico del Consiglio regionale della Lombardia, previsto dall'articolo 45 dello Statuto regionale della Regione Lombardia, a presidio della funzione consiliare di controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti

delle politiche regionali, 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, 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.

Per tale consultazione il Consiglio regionale della Lombardia ha utilizzato la piattaforma EUSurvey della Commissione europea: dal 22 giugno al 14 settembre 2020, attraverso un accesso web dedicato, è stata offerta la possibilità di compilare un questionario articolato in sei domande: 1) *Dati del soggetto che risponde al questionario (nome e cognome, genere, età, titolo di studio, professione, contatti, a che titolo risponde; se a nome di un soggetto organizzato: qualifica nell'organizzazione, denominazione del soggetto rappresentato, natura giuridica, ambito territoriale in cui opera, sede legale, settore in cui opera)* 2) *conoscenza di interventi regionali che hanno funzionato bene e conseguito risultati positivi* 3) *elementi concreti a motivazione della risposta precedente (benefici percepiti, esperienze nell'applicazione di norme regionali, dati)* 4) *conoscenza di interventi regionali che hanno incontrato difficoltà e/o non sono riusciti a raggiungere i risultati attesi* 5) *elementi concreti a motivazione della risposta precedente (difficoltà nell'applicazione di norme regionali, dubbi sull'efficacia, dati)* 6) *rispetto alle numerose politiche regionali i cui risultati sono stati valutati dal Consiglio regionale negli ultimi anni quali e perchè ritiene meritevole di un nuovo approfondimento (Indicare fino a 5 politiche fra quelle proposte nell'elenco e specificare il motivo della scelta).*

Per garantirne la più ampia conoscenza, l'iniziativa è stata pubblicizzata attraverso i diversi canali di comunicazione del Consiglio regionale. Il CPCV ha rivolto un invito diretto a partecipare a soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche regionali:

organizzazioni rappresentative degli interessi associati ed esperti che possono contribuire all'attività di valutazione, individuati quali destinatari prioritari nel Documento di consultazione approvato nella seduta del 23 aprile 2020.

Dalla consultazione svolta dal Consiglio regionale della Lombardia è emerso che sono considerate prioritarie le seguenti politiche: sociali e socio-sanitarie, territoriali, ambientali e agricole.

Un aspetto interessante, già accennato nel capitolo 2, ma su cui può essere utile tornare brevemente, è il fatto che il risultato della consultazione del Consiglio regionale della Lombardia non è molto dissimile da quello emerso dal questionario demoscopico svolto per raccogliere il punto di vista di oltre 2.000 cittadini, promosso dal gruppo di lavoro che nella Regione Emilia-Romagna sta lavorando per dare risposta alla clausola valutativa di cui all'articolo 21 della legge regionale n. 15 del 2018

Da tale questionario demoscopico è emerso che per i consultati i principali ambiti di interesse sono: “Territorio e urbanistica (es. Lavori e opere pubbliche, Riqualificazione aree verdi, Riqualificazione urbana, Edilizia scolastica, Strumenti di pianificazione urbanistica)”, “Ambiente e paesaggio (Energia, Aree protette, Gestione dei rifiuti, Mobilità sostenibile, Sviluppo locale sostenibile)” e “Politiche sociali e sanitarie (es. Inclusione dei giovani, degli stranieri, delle persone anziane, Associazionismo e coesione sociale)”.

4.2. L'esperienza della Regione Emilia-Romagna: situazione attuale e prospettive

In Regione Emilia-Romagna una forma di comunicazione delle politiche regionali è ravvisabile anche nelle attività che le commissioni assembleari svolgono ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto regionale e del titolo V del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

L'articolo 39 è dedicato alle “Udienze conoscitive”: si tratta di uno strumento che le commissioni assembleari hanno a disposizione per *consultare le rappresentanze della società civile e acquisire apporti di enti ed associazioni* quando esaminano leggi e atti amministrativi rilevanti, o anche *in merito alle designazioni per le nomine di competenza della Giunta, del Presidente o dell'Assemblea legislativa*. All'articolo 39 viene data attuazione dagli articoli 42, 43 e 44 del Regolamento interno, che sono appunto all'interno del titolo V. L'articolo 42 “Modalità di consultazione delle commissioni assembleari” statuisce che *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...*

Le associazioni interessate a essere consultate dalle commissioni assembleari devono chiedere di essere inserite nell'*albo generale delle associazioni*, che viene compilato all'inizio di ogni legislatura dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea (art. 42, comma 2). L'iscrizione all'albo conferisce ad enti, organismi e associazioni iscritti il diritto di *far pervenire osservazioni, proposte e richieste di essere ascoltati su temi attinenti alle competenze della Regione, che sono esaminate dalle relative commissioni* (art. 42, comma 3). Gli strumenti che le commissioni hanno per consultare la società civile sono udienze conoscitive, audizioni o incontri specifici.

È l'articolo 43 a regolamentare dettagliatamente lo svolgimento delle *Udienze conoscitive delle commissioni assembleari*. Dopo aver ricordato che esse possono avere a oggetto leggi, regolamenti, proposte di legge alle Camere, piani annuali e poliennali e atti amministrativi rilevanti, si stabilisce l'ordine e la durata degli interventi del presidente della commissione, della Giunta, del consigliere proponente, del relatore (che ha un ruolo propulsivo e trainante nella proposta e nell'organizzazione dell'udienza conoscitiva) e naturalmente degli invitati; la possibilità per questi di consegnare interventi, relazioni scritte, osservazioni o proposte.

L'articolo 44 regola invece le “Audizioni delle commissioni assembleari”: la commissione, per acquisire informazioni o dati da soggetti competenti *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, li invita per sentirli sull'argomento. Come per le udienze conoscitive, è prevista la possibilità che i soggetti auditi consegnino alla commissione interventi, relazioni scritte, osservazioni e proposte. Diversamente da quanto avviene nelle udienze conoscitive è possibile una interlocuzione tra i consiglieri e gli auditi.

Sono anche possibili audizioni in riferimento alle nomine di competenza di organi della Regione.

Quelle appena descritte sono attività regolamentate di competenza delle commissioni; nella filosofia di questo lavoro si potrebbe immaginare in capo alle commissioni lo svolgimento di un'attività innovativa: le commissioni potrebbero, servendosi di una piattaforma tecnologica, promuovere e sviluppare la comunicazione o le consultazioni.

Un elemento da tenere in considerazione è che nell'attuale Legislatura la Regione Emilia-Romagna ha compiuto la scelta di istituire nuovamente la VI Commissione Statuto e Regolamento, tra le cui competenze è anche prevista la *promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative, e missioni valutative*; tale Commissione ha anche una competenza in materia di *promozione della democrazia partecipativa e dei processi decisionali inclusivi*.

Poco dopo l'istituzione della VI Commissione il gruppo di lavoro che si occupa di valutazione delle politiche pubbliche in Assemblea legislativa ha presentato in una seduta della Commissione l'attività che si svolge in Assemblea: ai componenti della Commissione, soprattutto per quelli di nuova nomina, sono stati illustrati gli strumenti messi in campo per dare attuazione alle norme dello Statuto e del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa che disciplinano la funzione dell'Assemblea di controllo sull'attuazione delle leggi (art. 53 dello Statuto e art. 50 del Regolamento) e l'analisi di fattibilità dei progetti di legge (art. 49 del Regolamento). Ai consiglieri sono stati altresì forniti una serie di dati che dimostrano come l'attività di valutazione delle leggi sia aumentata consistentemente nel corso degli anni: infatti è sempre più frequente

l'inserimento delle clausole valutative nelle leggi regionali e la Giunta regionale risponde alle clausole inviando le relazioni di ritorno quasi sempre nel rispetto delle scadenze previste dalle clausole stesse.

Nella messa a sistema di questa attività la VI Commissione Statuto e Regolamento ha svolto un ruolo essenziale: tale Commissione, che non era stata istituita nella passata Legislatura, nelle precedenti Legislature era stata istituita per la redazione del nuovo Statuto (legge regionale 31 marzo 2005, n. 13) e del Regolamento interno (deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n. 143), ma aveva già tra le sue competenze anche la promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative, e missioni valutative. Grazie a tale competenza la VI Commissione aveva svolto un ruolo realmente propulsivo sia in ordine al miglioramento nella redazione delle clausole valutative, che alla scrittura di relazioni sempre più congruenti e complete rispetto al mandato delle clausole: infatti in Commissione VI transitavano sia molti dei progetti di legge contenenti clausole, proprio ai fini dell'esame e dell'eventuale riscrittura della clausola, che tutte le relazioni di ritorno presentate dalla Giunta. Su tali relazioni la VI Commissione si esprimeva proprio in ordine al rispetto da parte della relazione del mandato contenuto nella clausola mentre la commissione di merito aveva la competenza a proporre l'eventuale modifica della legge contenente la clausola, qualora fossero emersi dalla relazione difficoltà o impedimenti all'attuazione da parte della Giunta di alcune parti della legge. Nella X Legislatura l'Assemblea legislativa non aveva riconfermato la VI Commissione, di conseguenza le relazioni erano esaminate esclusivamente dalle commissioni di merito.

Nella XI Legislatura, come detto, è stata nuovamente istituita la VI Commissione Statuto e Regolamento, con la competenza, come in passato, sulla promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative, e missioni valutative; tuttavia non è stata prevista la riattivazione della procedura sopra descritta, in quanto si è ritenuto che la VI Commissione abbia già svolto nelle passate legislature un ruolo propulsivo di promozione della valutazione, dal momento che ormai è sistematico

l'inserimento delle clausole nelle leggi della Regione Emilia-Romagna quando si ritiene necessario; analogamente le relazioni di ritorno arrivano dalla Giunta, come sopra ricordato, con un soddisfacente rispetto delle scadenze.

Come si diceva sopra la VI Commissione ha tra le sue competenze anche la promozione della democrazia partecipativa e dei processi decisionali inclusivi. Tale competenza, insieme a quella sulla promozione della valutazione, potrebbe rendere la VI Commissione una sede ideale per svolgere eventuali iniziative per la consultazione dei cittadini o di altri *stakeholder* anche sull'eventuale tema della scelta di politiche o di leggi da valutare.

Per rendere effettiva la competenza della Commissione VI sulla promozione della valutazione, si potrebbe pensare di attribuire alla Commissione anche il compito di sovrintendere alla gestione e alla comunicazione all'esterno delle attività di valutazione che si svolgono nel Consiglio.

Dovendo individuare gli strumenti da utilizzare per realizzare tali consultazioni, l'Assemblea potrebbe utilizzare ioPartecipo+, la piattaforma *on line* per l'*e-democracy* della Regione Emilia-Romagna, creata per supportare i processi di partecipazione realizzati dall'Ente nell'ambito delle proprie politiche.

Per ogni processo viene attivata una “piazza” all'interno della quale il gestore e responsabile del processo per la Regione attiva strumenti di comunicazione e di coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* (altri enti, associazioni o aziende).

Attualmente i processi si possono riferire a diverse fasi del ciclo di vita di una politica e prevedere diversi livelli di partecipazione. La piazza è anche il luogo virtuale dove riportare e rilanciare i temi discussi in incontri pubblici o laboratori o ogni altra forma prevista dal processo di partecipazione in presenza. Chi intende prendere parte a un processo deve semplicemente accedere al sito, utilizzando un *account* dei più diffusi social media o effettuando una registrazione con SPID.

Utilizzando quindi la piattaforma ioPartecipo+ si potrebbe creare una piazza per interrogare i cittadini su quali dovrebbero essere le politiche da valutare, ad esempio partendo dai settori venuti fuori dal questionario demoscopico di cui si è tratto nel capitolo 1.

Va segnalato che la legge regionale n. 16 del 2008, *Norme sulla partecipazione della regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello statuto regionale* prevede all'articolo 3-ter "Partecipazione", introdotto dalla legge n. 8 del 2016, forme di partecipazione della cittadinanza, promosse da Giunta e Assemblea, mediante l'utilizzo di strumenti informatici, su singole iniziative e proposte di atti legislativi dell'Unione europea, in particolare quelle segnalate in esito ai lavori della sessione europea dell'Assemblea legislativa; ai sensi del medesimo articolo dei risultati delle consultazioni si deve tenere conto nell'ambito delle attività di partecipazione alla fase ascendente di cui agli articoli 6 e 7 della legge.

Al momento è previsto che alcune consultazioni telematiche siano avviate a settembre proprio utilizzando la piattaforma on line ioPartecipo+.

Rispetto al tema di questo *project work* si potrebbe immaginare per la Commissione VI anche l'assunzione di un ruolo importante, proprio in virtù delle sue competenze: la Commissione potrebbe avere una funzione propulsiva per la elaborazione e la approvazione di linee guida regionali per l'attuazione della valutazione partecipata delle leggi regionali, presumibilmente attraverso la costituzione di un gruppo tecnico di lavoro, che riferisca di volta in volta alla Commissione sullo stato di avanzamento dei lavori.

Per raggiungere l'obiettivo finale questa potrebbe servirsi di uno strumento tipico, previsto e disciplinato dal nostro Regolamento tra le prerogative dei consiglieri: la risoluzione, *uno strumento d'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.

Pur essendo la risoluzione uno strumento di proposta di indirizzo politico prevalentemente utilizzato da uno o da più consiglieri, l'articolo 104, comma 2 del regolamento interno prevede che la risoluzione possa anche essere proposta *da un Presidente di commissione su mandato della commissione* stessa. Una volta approvata dall'Aula la risoluzione, le linee guida diverrebbero così un vincolo per l'attività di Giunta e Assemblea.

Conclusioni

Il presente lavoro ha approfondito il tema della valutazione partecipata delle leggi e ha in particolare analizzato lo specifico strumento delle consultazioni nella valutazione *ex post* con un duplice obiettivo: comprendere, in risposta alla domanda di ricerca del *project work*, se gli istituti e gli strumenti della partecipazione possono promuovere la valutazione delle leggi e offrire degli spunti di riflessione utili per l'elaborazione delle Linee guida regionali sulla valutazione partecipata delle leggi.

Riguardo alla domanda di ricerca, si ritiene che le considerazioni svolte in particolare nei primi tre capitoli siano riuscite a dimostrare non solo come **la promozione della partecipazione della collettività promuova la valutazione delle leggi**, ma anche – e questo è un risvolto ancor più interessante – come **l'attività di valutazione delle leggi, se ben condotta, possa 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.

Come si è cercato di evidenziare nel Capitolo 3, le forme di valutazione partecipata delle leggi non solo consentono alle amministrazioni pubbliche di capire le ragioni di risultati non verificatisi o diversi da quelli aspettati ma, in piena coerenza con una visione costruttivista della valutazione, anche di apprendere e di produrre politiche migliori, cioè aderenti o più rispondenti alle esigenze emerse.

In particolare, nelle Regioni il coinvolgimento e, nei casi più ambiziosi e virtuosi di valutazione partecipata, la coprogettazione di nuove politiche consente di creare condivisione e consenso sulle stesse. La valutazione partecipata può essere infatti un'occasione per contribuire a rafforzare la capacità di ascolto e condivisione dei

Consigli/Assemblee regionali che, nell'esercitare la funzione di controllo e valutazione, può coinvolgere cittadini e soggetti attuatori degli interventi. Dal punto di vista dell'organo esecutivo, la valutazione partecipata consente di dare visibilità alle proprie politiche, di coinvolgere i soggetti interessati in un processo partecipativo volto alla loro riproposizione o revisione e, in ultima analisi, di creare condivisione e consenso sulle stesse.

La consapevolezza che la valutazione può essere un terreno di interesse comune a maggioranza e minoranze, in Regione Emilia-Romagna ha determinato da alcuni anni l'abbandono della dimensione "controllore/controlato" a favore di un approccio collaborativo tra Assemblea Legislativa e Giunta regionale.

Sulla scia di questa tendenza, il criterio ispiratore delle linee guida regionali dovrebbe quindi essere improntato ad **una concezione della valutazione come funzione politica *non partisan* da esercitare con il fine unico di migliorare l'azione pubblica.**

Ciò premesso, nell'elaborazione delle linee guida per la valutazione partecipata sull'efficacia di leggi regionali vanno considerate alcune circostanze peculiari dell'ordinamento regionale emiliano-romagnolo che potrebbero incidere sugli aspetti metodologici della valutazione partecipata.

Occorre da un lato avere presente che **nell'ordinamento regionale esiste un sistema collaudato di valutazione delle leggi**, dall'altro che **lo strumento della consultazione si affianca agli strumenti di coinvolgimento già previsti dal Regolamento dell'Assemblea legislativa**, quali le udienze conoscitive e le audizioni, i processi partecipativi e le consultazioni allargate, anche *on line*.

Il sistema di valutazione delle leggi nella Regione Emilia-Romagna è imperniato su un processo circolare che coinvolge entrambi gli organi politici, l'Assemblea legislativa e la Giunta, che svolgono ruoli necessariamente imprescindibili e complementari. Il sistema di valutazione delle leggi, come ampiamente illustrato nel Capitolo 2, prevede su un piano operativo una collaborazione tra le strutture della

Giunta e dell'Assemblea già da diversi anni attiva anche nella costruzione del disegno valutativo delle leggi attraverso la predisposizione congiunta delle clausole valutative. Le linee guida regionali sulla valutazione partecipata potrebbero prevedere dei meccanismi di ulteriore rafforzamento della collaborazione in tutte le fasi del processo di valutazione: nel momento della definizione del disegno valutativo (se e cosa valutare; come valutare e con chi; di quali apporti avvalersi e chi consultare; con quali tecniche ecc), nella predisposizione del documento di consultazione, nella realizzazione della consultazione, nella fase di elaborazione e comunicazione dei risultati delle consultazioni.

La prevista costituzione di un apposito gruppo di lavoro fra Assemblea e Giunta in sinergia con quello tecnico interdirezionale già esistente sull'analisi e applicazione delle clausole valutative va esattamente in questa direzione. Il gruppo trasversale Assemblea-Giunta avrà, fra i suoi obiettivi, la verifica dell'opportunità per la Regione Emilia-Romagna di dotarsi di Linee guida sulla valutazione partecipata al fine di favorirne la sua attuazione.

Il Gruppo di lavoro potrà tenere conto di alcune delle proposte che sono scaturite dalle analisi e dalle riflessioni svolte nel presente lavoro e che di seguito si riepilogano. Riprendendo quanto auspicato nel Capitolo 2, appare opportuno che il Gruppo svolga preliminarmente:

- un approfondimento su alcune delle relazioni di ritorno alle clausole valutative già presentate, per capire come è avvenuto il coinvolgimento dei soggetti attuatori e dei destinatari degli interventi e quali siano stati i principali fattori di ostacolo o che potrebbero favorire una maggiore partecipazione;
- una ricognizione e un aggiornamento dei quesiti di alcune clausole valutative al fine di verificare se inserire un quesito sulla valutazione partecipata o sul coinvolgimento dei destinatari e dei soggetti attuatori, oppure revisionarlo se già esistente;

- una riflessione per individuare quali criteri prevedere per le forme di valutazione partecipata che, come è noto, richiede la definizione di una procedura complessa e attentamente organizzata;
- un approfondimento delle esperienze di valutazione partecipata delle altre Regioni anche attraverso il coinvolgimento del Progetto CAPIRe.

Il Gruppo dovrà poi definire un percorso metodologico generale da estendere a tutte le leggi che contengono previsioni di valutazione partecipata.

Il contenuto delle future Linee Guida regionali potrà ispirarsi ai principi e alle indicazioni metodologiche elaborate anche da altre istituzioni e illustrate nel Capitolo 3.

I **principi** a cui le attività di consultazione dovrebbero essere informati sono i seguenti:

- **inclusione:** includere chiunque sia interessato senza alcuna discriminazione culturale, religiosa, di età, di genere, di salute o livello di istruzione; le consultazioni dovranno essere aperte ed organizzate con modalità e tempistiche consone a garantire massima partecipazione e a raggiungere soprattutto chi non ha voce, considerato che nell'ambito di altre forme di coinvolgimento (udienze conoscitive, audizioni...) i soggetti organizzati hanno già la possibilità di essere ascoltati e di far valere i loro interessi;
- **comunicazione:** la comunicazione dovrebbe fornire informazioni chiare e al tempo stesso precise sull'obiettivo conoscitivo e sull'oggetto della consultazione mirando ad una massima inclusione e motivando la platea dei soggetti interessati (avvisi, informazione, documentazione, esiti, sono pubblicati nel sito *internet* istituzionale e comunicati sui canali più idonei ad ottenere massimo riscontro e partecipazione)
- **trasparenza:** garantire la trasparenza in tutte le fasi del processo, comunicando fin dall'inizio l'oggetto, l'obiettivo conoscitivo, i criteri di individuazione dei destinatari, le modalità di trattamento e utilizzo delle informazioni raccolte, i

criteri di riservatezza e di trattamento dei dati personali, i criteri di elaborazione, e trattamento dei contributi, di elaborazione e recepimento degli stessi e le modalità di comunicazione anche rispetto all'accoglimento dei contributi ai fini della decisione finale. 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:** le informazioni dovrebbero essere chiare, semplici ma al tempo stesso precise, pertinenti all'oggetto, non ambigue, brevi e concise. Gli strumenti di consultazione quali questionari, indagini, *focus group*, dovrebbero utilizzare un linguaggio comprensibile, chiaro, ma preciso, adeguandosi ai destinatari dell'intervento, tenendo in considerazione anche eventuali problematiche di genere, etnia, religione e fisiche. Le modalità e i quesiti dovrebbero escludere ambiguità e orientamento di risposte.
- **efficacia:** le consultazioni dovrebbero essere ben pianificate e organizzate con congruo anticipo, prevedendo tempistiche e modalità tali da consentire di raccogliere contributi che possano essere presi in considerazione nella decisione finale.
- **riscontro:** il riscontro sugli esiti delle consultazioni dovrebbe essere comunicato al termine di ogni processo di consultazione al fine di dare conto dell'impegno dei partecipanti, dell'importanza dei loro contributi anche per incentivare un futuro coinvolgimento e non allontanare dall'ente decisore ma anzi per avvicinare il dialogo con quest'ultimo. Risulta quindi importante fornire informazioni sugli esiti delle consultazioni nell'ambito della decisione presa. I contributi dovrebbero essere resi pubblici nel rispetto della *privacy*, garantendo cioè la tutela della riservatezza in riferimento al trattamento dei dati personali; ai partecipanti dovrebbero essere resi noti il titolare, il responsabile del trattamento, le finalità, le modalità di trattamento e la diffusione dei dati in forma anonima.

Nelle consultazioni finalizzate a valutare le leggi, l'applicazione di alcuni di questi principi dovrà essere particolarmente scrupolosa. Come evidenziato nel Capitolo 3, il contenuto prevalentemente programmatico e regolatorio delle leggi, rende le attività finalizzate ad informare, motivare, formare i potenziali destinatari e a comunicare e socializzare i risultati e gli effetti della loro partecipazione nei processi valutativi sugli effetti delle stesse, ancora più determinanti: **la conoscibilità delle iniziative di consultazione, la creazione e il mantenimento della motivazione dei soggetti consultati, il ritorno agli stessi sui prodotti dalla valutazione e delle conseguenze pratiche di tali risultati**, non solo giustificano e motivano l'“impegno dell'essere coinvolti” da parte di coloro che non scorgerebbero altrimenti un interesse immediato a valutare e ad incidere sui contenuti delle politiche regionali, ma appaiono strumentali anche a quell'ulteriore **funzione – di natura promozionale o reputazionale** – che la valutazione delle leggi può assumere.

Che vi siano argomenti d'interesse sui quali i cittadini gradirebbero partecipare è emerso chiaramente dal percorso di ascolto e di valutazione partecipata della legge regionale n. 15 del 2018 descritto nel Capitolo 1: i risultati emersi dall'“Indagine sulle politiche partecipative tra i cittadini emiliano romagnoli” sono un utile punto di partenza per sviluppare la valutazione partecipata in Emilia-Romagna poiché rappresentano una prima forma di consultazione che ha fornito indicazioni su politiche e interventi d'interesse per i cittadini potenzialmente da valutare con il coinvolgimento di soggetti attuatori e destinatari.

Un ruolo specifico nella promozione e nell'informazione delle attività di consultazione può essere svolto dalle commissioni assembleari. Nel Capitolo 4 è stato ipotizzato un ruolo innovativo in capo alle Commissioni assembleari che potrebbero, servendosi di una piattaforma tecnologica, promuovere e sviluppare la comunicazione o le consultazioni. In particolare la Commissione VI “Statuto e Regolamento” ha tra le sue competenze anche la promozione della democrazia partecipativa e dei processi

decisionali inclusivi. Tale competenza, insieme a quella sulla Promozione della valutazione, potrebbe rendere la Commissione VI una sede ideale per svolgere eventuali iniziative per la consultazione dei cittadini e dei portatori di interesse anche sull'eventuale tema della scelta di politiche o di leggi da valutare.

Tra gli strumenti utilizzabili per realizzare una eventuale consultazione nel Capitolo 4 si è fatto riferimento a ioPartecipo+, la piattaforma online per l'e-democracy della Regione Emilia-Romagna, creata per supportare i processi di partecipazione realizzati dall'Ente nell'ambito delle proprie politiche, e ne sono state illustrate modalità di utilizzo e potenzialità.

Si è in precedenza detto che l'altro aspetto peculiare dell'ordinamento regionale emiliano-romagnolo di cui tenere conto nell'elaborazione delle Linee guida per la valutazione partecipata sull'efficacia di leggi regionali, è **la coesistenza tra lo strumento della consultazione nella valutazione partecipata ed altri strumenti di consultazione già previsti dal Regolamento dell'Assemblea legislativa.**

Questa circostanza comporta la presenza e l'incidenza rilevanti che nei processi decisionali regionali hanno alcuni attori sociali (oltre che istituzionali) parzialmente coincidenti se non sovrapponibili con i portatori di interesse individuabili ai fini valutativi.

Si è già ricordato come nel percorso istituzionale di formazione delle leggi regionali sono già previste e regolamentate delle modalità di consultazione ed in particolare nel Capitolo 4 sono state descritte le attività che le commissioni assembleari svolgono ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto regionale e del Titolo V del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, che disciplina dettagliatamente gli strumenti di informazione e promozione della partecipazione (art. 40), le attività d'informazione dei lavori dell'Assemblea e delle commissioni (art. 41), le modalità di consultazione, le udienze conoscitive e le audizioni delle commissioni assembleari (artt. 42, 43 e 44).

Oltre a queste previsioni, la Regione Emilia-Romagna ha approvato, sul finire della precedente legislatura, la legge regionale 29 novembre 2019, n. 27 (Norme per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nel processo legislativo e amministrativo) con cui ha inteso disciplinare l'attività di rappresentanza dei portatori di interesse presso i decisori pubblici quale attività che concorre alla formazione delle scelte politiche e amministrative, attraverso strumenti che garantiscano la massima trasparenza nei procedimenti di formazione degli atti legislativi, regolamentari e amministrativi generali.

Come evidenziato nel Capitolo 3, 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 degli effetti di una legge integrandola con punti di vista diversi in grado anche di segnalare effetti – negativi e positivi – non previsti e/o non preventivati; dall'altro consente di raccogliere esigenze ma anche proposte ed opzioni di regolazione utili al confronto politico e ad una progettualità più ampia e consapevole.

La molteplicità di queste previsioni volte ampliare la platea dei soggetti da coinvolgere nel processo formativo delle politiche pubbliche, rende tuttavia **necessario un loro coordinamento** per evitare la sovraesposizione e la sopravvalutazione di alcuni interessi rispetto ad altri, cioè di “rafforzare” chi ha già voce invece che di “dare voce a chi non ne ha”. Questo rischio è maggiormente avvertito nei processi consultivi avviati da enti, come le amministrazioni regionali, in cui i processi formativi della volontà politica sono fortemente proceduralizzati; in questi casi più che in altri vi è la necessità di individuare la dimensione da un punto di vista quantitativo e qualitativo del contributo di soggetti non istituzionalmente deputati ad esprimere le decisioni.

E' stata già ravvisata la necessità, di cui si dovrà tenere conto nella predisposizione delle linee guida, da un lato, di **individuare dei canali diversificati o adottare accorgimenti che consentano di ridurre il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni di portatori di interessi, dall'altro, di scegliere chi consultare con accortezza e scrupolosità**. Appare inoltre auspicabile un approfondimento, nell'ambito delle

tecniche di consultazione, dei cd *bias* e delle tecniche di *debiasing*, quale presupposto imprescindibile per l'amministrazione pubblica/ente politico che voglia integrare il quadro conoscitivo e valutativo con gli apporti di chi altrimenti non avrebbe occasione e/o interesse a "dire la propria". Ciò consentirebbe di sgombrare il campo o comunque attenuare quei "pregiudizi" che inquinerebbero la valutazione.

Un accenno infine agli aspetti procedurali per l'elaborazione e l'adozione delle Linee guida regionali.

Anche rispetto a questo tema, la Commissione VI potrebbe assumere, proprio in virtù delle sue competenze, un importante ruolo propulsiva per la elaborazione e la approvazione di linee guida regionali per l'attuazione della valutazione partecipata delle leggi regionali, presumibilmente attraverso la costituzione di un gruppo tecnico di lavoro. Per raggiungere l'obiettivo finale, questa potrebbe servirsi di uno strumento tipico, previsto e disciplinato dal nostro Regolamento tra le prerogative dei consiglieri: **la risoluzione**, *uno strumento d'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.*

Pur essendo la risoluzione uno strumento di proposta di indirizzo politico prevalentemente utilizzato da uno o da più consiglieri, l'articolo 104, comma 2 del regolamento interno prevede che la risoluzione possa anche essere proposta da un Presidente di commissione su mandato della commissione stessa. Una volta approvata dall'Aula la risoluzione, le linee guida diverrebbero così un vincolo per l'attività di Giunta e Assemblea.

Bibliografia e sitografia

- Associazione italiana di valutazione (AIV), *Glossario del gruppo tematico dell'Associazione italiana di valutazione*. “Metodi e norme”, a cura di Claudio Bezzi
- Allegretti, U. - *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*
- Allegretti, U - *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, pubblicato in «Democrazia e diritto», 3-2006
- Bobbio, L. (2021) – *Prove di democrazia deliberativa*, pubblicato in “Parolechiave” n. 1/2010
- CAPIRe, *Fare leggi o valutare politiche?* a cura di Marco Sisti. Relazione pubblicata in Federalismi.it. Nr. 13 anno 2007
- CAPIRe, *Valutare le politiche regionali regole, risorse e pratiche di lavoro*, anno 2014
- Carbone L. - *Le scienze comportamentali nell’Air, nella Vir e nelle consultazioni* – SNA, 31 maggio 2018
- Consiglio regionale della Lombardia, Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, *La partecipazione dei cittadini alla valutazione delle politiche regionali Risultati della consultazione pubblica telematica per individuare politiche regionali di cui valutare attuazione e risultati nel 2021*
- Consiglio regionale della Lombardia, Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, *Le attività di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali”* - Relazioni Annuali al Consiglio regionale sull’attività svolta nel 2019 e nel 2020
- Lewanski R., Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università di Bologna *Partecipazione deliberativa: la prossima forma di democrazia?* Camera dei Deputati, Roma 15 luglio 2019

- Lewanski R., Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università di Bologna - *La partecipazione dialogica-deliberativa e il 'laboratorio Toscana'* - Workshop 'Contenuti e contenitori: rigenerazione, innovazione, partecipazione' – 10 settembre 2015
- Lewanski R., “*La democrazia deliberativa - Nuovi orizzonti per la politica*”. Aggiornamenti Sociali, anno 2007
- Maccabiani N., *La valutazione delle politiche pubbliche nella recente prassi del CPCV della Regione Lombardia*, Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli Studi di Brescia, Le Regioni, n. 3/2020, Il Mulino.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica - *La consultazione nell'analisi d'impatto della regolamentazione. Analisi e strumenti per l'innovazione - Gli Approfondimenti*. A cura di Antonio la Spina e Sabrina Cavatorto
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Manuale operativo delle diverse tecniche per la valutazione della regolamentazione*
- Raiola, C., *La consultazione nelle Autorità indipendenti*”, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2010
- Rangone N., *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2012
- Rebora G., *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*, Guerini e Associati, 1999
- Regione Emilia-Romagna, *Newsletter Partecipazione*
- Righettini M.S., *Capacità istituzionale, valutazione e Refit regolativo nel ciclo di policy*, materiale distribuito durante il Master Interregionale di II livello in “*Innovazione, progettazione e valutazione delle politiche e dei servizi*”, a.a. 2017/2018;
- Stame N., *Tre approcci principali alla valutazione*, in M. Palumbo, *Il processo di valutazione*, Milano, Franco Angeli, 2001

- Stame N., “*La valutazione deve essere partecipata, solo così si migliora ciò che si fa*”
- Ufficio Valutazione Impatto, SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, Senato della Repubblica. *Better regulation for better results Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione* ESPERIENZE n. 5 - Giugno 2015
- Ufficio Valutazione Impatto, SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, Senato della Repubblica. *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse* ESPERIENZE N. 27 – Marzo 2017
- Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dello sviluppo economico (UVAL), “*Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*”, a cura di G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani. Anno 2011
- [Analisi e valutazione delle politiche pubbliche — Assemblea legislativa. Regione Emilia-Romagna](#)
- <https://demetra.regione.emilia-romagna.it>
- <https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/istituzione/commissioni/comm-vi>
- <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it>
- <http://www.capire.org>
- <https://www.osservatorioair.it>

Fonti normative

- COM (2021) 219 final - *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*
- COM (2019) 178 final - *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*
- COM (2017) 350 del 7 luglio 2017 - *Better regulation guidelines*

- COM (2014) 192 final - *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*
- COM (2012)746) - *Adeguatezza della Regolamentazione dell'Unione europea - EU Regulatory fitness*
- COM(2010)543/3 - *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*
- COM(2002)704 - *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione* (G.U. n. 280 del 30 novembre 2017);
- Direttiva del Presidente del Consiglio del 16 febbraio, recante *Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169* (G.U. n. 83 del 10 aprile 2018).
- Direttiva della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione 31 maggio 2017, n. 2, recante *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia* (GU Serie Generale n.163 del 14/7/2017)
- Senato della Repubblica - *Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica*, XVII LEGISLATURA, settembre 2017
- Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 *Statuto della Regione Emilia-Romagna*
- Deliberazione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n. 143, *Regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna*
- Consiglio regionale della Lombardia, *Linee guida per le consultazioni telematiche del Consiglio regionale*, approvate con Delibera n. 217 del 25 luglio 2018

Allegato - Leggi regionali dell'Emilia-Romagna che contengono in clausola valutativa la previsione di forme di valutazione partecipata o il coinvolgimento di soggetti attuatori e cittadini

Come descritto nel capitolo 2, la ricerca ha permesso di individuare complessivamente **28 leggi con clausola che contengono un quesito sulla “valutazione partecipata” o che prevedono il coinvolgimento di soggetti attuatori**. Di queste, 24 clausole valutative prevedono la “Valutazione partecipata”.

Oltre alle 28 leggi con clausola, **si è ritenuto utile considerare anche due leggi che contengono queste previsioni ma non all'interno della clausola valutativa**: la l.r. 3/2016 sulla Memoria del Novecento (che, pur avendo la clausola, contiene la previsione del coinvolgimento di altri soggetti interessati per valutare i risultati della legge nell'articolo dedicato alla programmazione degli interventi) e la l.r. 16/2012 dedicata alla ricostruzione post sisma (che contiene la valutazione partecipata ma non una clausola valutativa). **In totale quindi, 30 leggi. La “Valutazione partecipata” è prevista in 25 leggi (24 leggi con clausole valutativa più la l.r. 16/2012 sulla ricostruzione post sisma).**

1) LEGGE REGIONALE 08 agosto 2001, n. 24

DISCIPLINA GENERALE DELL'INTERVENTO PUBBLICO NEL SETTORE ABITATIVO

Commissione referente: III

Testo originale	Testo vigente
Art. 55 Monitoraggio e valutazione di impatto	Art. 55 (così come sostituito da art. 32 L.R. 13 dicembre 2013 n. 24) Clausola valutativa
1. A partire dal primo anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale presenta annualmente una relazione al Consiglio in cui siano contenute, in forma sintetica, almeno le seguenti informazioni: a) stato di attuazione della legge; b) quantificazione e analisi dei costi sostenuti per l'attuazione degli interventi previsti;	1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti nel perseguire le finalità di cui all'articolo 2. 2. A tal fine, con cadenza triennale e avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dall'Osservatorio regionale del sistema abitativo e dell'Anagrafe dell'intervento pubblico, la Giunta

c) analisi dei tempi necessari all'attuazione degli interventi, eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto dalla presente legge; d) monitoraggio del patrimonio erp. 2. La Giunta regionale svolge un'analisi del processo di attuazione della legge e un'analisi degli effetti degli interventi, avvalendosi delle attività dell'Osservatorio regionale del sistema abitativo e dell'Anagrafe dell'intervento pubblico. Le analisi possono essere altresì affidate a istituti di ricerca o società di consulenza aventi le necessarie competenze e comprovata esperienza in attività di valutazione. I risultati delle analisi sono presentati al Consiglio regionale. 3. L'analisi di processo è conclusa entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e deve informare il Consiglio anche sui seguenti aspetti: a) opinioni dei soggetti coinvolti sull'utilità degli interventi previsti; b) opinioni e analisi di osservatori qualificati sull'utilità della legge e sulle eventuali opportunità di miglioramento. 4. L'analisi di impatto è avviata a conclusione dell'analisi di processo ed è conclusa entro i successivi tre anni. L'analisi di impatto si concentra sui seguenti aspetti: a) variazioni quantitative e qualitative del patrimonio di erp; b) grado di efficienza ed efficacia della gestione erp; c) grado di copertura delle domande di accesso agli alloggi erp e al mercato delle locazioni e delle abitazioni. 5. La competente Commissione consiliare può, nel corso delle attività per le analisi di processo e di impatto, chiedere informazioni alla Giunta regionale, convocando a tal fine i rappresentanti delle strutture, società e istituti eventualmente incaricati delle analisi.	regionale presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisce informazioni sui seguenti aspetti: a) consistenza e distribuzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; b) consistenza degli interventi di manutenzione, recupero, nuova costruzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, evidenziando tra questi gli interventi volti alla rigenerazione energetica e al miglioramento sismico; c) monitoraggio relativo alla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in forma associata da parte dei comuni, anche con riferimento agli effetti di semplificazione ed eventuali criticità; d) grado di copertura della domanda di accesso agli alloggi di erp; e) analisi dell'utenza di edilizia residenziale pubblica; f) analisi degli effetti sulla mobilità conseguenti alla applicazione dei nuovi limiti di reddito; g) monitoraggio sulla programmazione delle risorse e sullo stato di attuazione degli interventi previsti dai fondi destinati dalla presente legge alla edilizia residenziale sociale. 3. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge. 4. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.
--	---

2) LEGGE REGIONALE 24 maggio 2004, n. 11

SVILUPPO REGIONALE DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Commissione referente: I

Testo originale	Testo vigente
Art. 24 Clausola valutativa	Art. 24 (così come sostituito da art. 19 L.R. 24 ottobre 2013 n. 17) Clausola valutativa

1. Con cadenza biennale, la Giunta presenta al Consiglio regionale una relazione sull'attuazione della legge e sui risultati da essa ottenuti in termini di potenziamento delle infrastrutture di rete e di sviluppo del sistema informativo regionale. La relazione è presentata alla Commissione consiliare competente in materia e deve contenere risposte documentate ai seguenti quesiti: a) in che misura la connessione a banda larga è operativa e diffusa fra le pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale; b) quali forme di divario digitale esistono nell'accesso alla rete e quali iniziative si intende realizzare per superarle; c) in che misura le pubbliche amministrazioni collegate alla rete sfruttano le potenzialità del sistema informativo regionale per condividere e scambiarsi informazioni contenute in banche dati gestite singolarmente; d) quali cambiamenti ha prodotto lo sviluppo delle tecnologie d'informazione e comunicazione, promosso dalla Regione, nel mercato dei servizi di connettività e a valore aggiunto; e) in che misura la costituzione di una struttura regionale di acquisto di cui all'articolo 19, ha modificato le modalità di approvvigionamento di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni; f) quali opinioni hanno esperti e operatori del settore in merito all'efficacia degli interventi previsti nella legge nel potenziare le infrastrutture di rete e nel promuovere l'utilizzo del sistema informativo regionale. 2. La relazione è resa pubblica insieme agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame. 3. Per svolgere le analisi necessarie a rispondere ai quesiti elencati al comma 1 sono stanziati adeguate risorse.	1. L'Assemblea legislativa regionale esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza biennale, la Giunta presenta all'Assemblea legislativa una relazione sull'attuazione della legge e sui risultati da essa ottenuti in termini di potenziamento delle infrastrutture di rete e di sviluppo del sistema informativo regionale. La relazione è presentata alla Commissione assembleare competente in materia e deve contenere risposte documentate ai seguenti quesiti: a) quali sono gli obiettivi ed i benefici attesi dalla programmazione, in particolare quelli previsti dal piano regionale per lo sviluppo telematico, delle ICT e dell'e-government; b) qual è il livello di sviluppo della Società dell'informazione nelle sue componenti principali, cittadini, imprese e pubblica amministrazione; in particolare qual è il livello di diffusione e di utilizzo della banda larga; c) quali sono i principali servizi realizzati nell'ambito del sistema informativo regionale; a quali beneficiari si rivolgono e quali sono i relativi impatti rispetto agli obiettivi e ai benefici attesi; d) quali procedure di acquisto gestisce telematicamente l'agenzia di cui all'articolo 19 e qual è il livello di utilizzo; quali sono i benefici derivanti dall'utilizzo di tali procedure, anche in riferimento alle misure di cui al Capo VI bis; e) quali sono i servizi offerti dalla società "LEPIDA" s.p.a. alla Community Network dell'Emilia-Romagna (CN-ER) e qual è il livello di utilizzo; quali sono i benefici derivanti dall'utilizzo di tali servizi. 2. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge. 3. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini, imprese e soggetti attuatori degli interventi previsti.
--	---

3) LEGGE REGIONALE 24 marzo 2004, n. 5
NORME PER L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRANIERI IMMIGRATI.
MODIFICHE ALLE LEGGI REGIONALI 21 FEBBRAIO 1990, N. 14 E 12 MARZO 2003, N. 2

Commissione referente: IV

Art. 20

Clausola valutativa

1. Con cadenza triennale la Giunta regionale, avvalendosi dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, informa il Consiglio regionale sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti nel migliorare il livello di integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. A tal fine la Giunta presenta alla Commissione consiliare competente una relazione che risponda in modo documentato ai seguenti quesiti:

a) qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati;

b) qual è la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e quali interventi sono stati messi in opera sul territorio regionale per contrastare e correggere tali fenomeni;

c) in che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge;

d) quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio;

e) quali sono le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione;

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

2. Per le attività di raccolta ed analisi delle informazioni sono stanziare risorse adeguate.

4) LEGGE REGIONALE 27 luglio 2007, n. 15
SISTEMA REGIONALE INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI PER IL DIRITTO ALLO
STUDIO UNIVERSITARIO E L'ALTA FORMAZIONE

Commissione referente: V

Art. 28

(modificato comma 2 da art. 13 L.R. 18 giugno 2015, n. 6)

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e sui risultati da essa conseguiti nel favorire l'accesso agli studi universitari e a percorsi di alta formazione.

2. A tal fine, con cadenza triennale ..., la Giunta regionale presenta alla commissione assembleare competente una relazione che offra risposte documentate ai seguenti quesiti:

a) quali sono le tipologie dei beneficiari dei diversi interventi di sostegno economico previsti al capo III e in che misura tali interventi rispondono ai bisogni degli studenti, facilitandone l'accesso e la permanenza agli studi;

b) quali iniziative sono state adottate al fine di aumentare la mobilità internazionale di studenti, ricercatori e docenti e quali sono stati i risultati;

- c) in che misura i servizi per l'accoglienza, previsti al capo IV, sono stati in grado di soddisfare, in termini di quantità, qualità e costi, gli standard approvati dalla Giunta regionale, nonché le esigenze abitative e di ristorazione degli studenti universitari, e quali sono gli eventuali aspetti da migliorare.
3. Entro due anni dall'approvazione della legge, la Giunta regionale presenta, inoltre, alla commissione assembleare competente una relazione che descrive gli esiti derivanti dall'istituzione dell'Azienda, in termini di miglioramento nell'organizzazione e nella gestione delle risorse.
4. L'Assemblea legislativa, previo esame della commissione assembleare competente, discute le relazioni di cui ai commi 2 e 3.
5. La Commissione assembleare competente, in ordine alle attività di controllo e valutazione previste dal presente articolo, può procedere ad audizioni degli organi consultivi di cui agli articoli 5 e 6 e di altri osservatori qualificati.
6. Per svolgere le attività di controllo e valutazione previste ai commi 1, 2, 3 e 4 sono stanziare adeguate risorse finanziarie.

5) LEGGE REGIONALE 28 luglio 2008, n. 14

NORME IN MATERIA DI POLITICHE PER LE GIOVANI GENERAZIONI

Commissione referente: V

Art. 46

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta, avvalendosi anche dell'osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani di cui all'articolo 7, del gruppo tecnico per l'integrazione intersettoriale di cui all'articolo 22, comma 5 e di altri organismi di coordinamento indicati all'articolo 6, comma 1, lettera d), presenta alle commissioni assembleari competenti una relazione che fornisce informazioni sui seguenti aspetti:

- a) le azioni poste in essere per realizzare continuità di programmazione rivolta alle esigenze di bambini, adolescenti e giovani e il miglioramento dell'integrazione delle politiche e dei programmi regionali nei diversi settori d'intervento, evidenziando eventuali criticità emerse;
- b) l'ammontare delle risorse, la loro ripartizione per il finanziamento delle iniziative e degli interventi previsti dalla legge nonché le modalità di selezione dei progetti finanziati dalla Regione, presentati da soggetti privati o enti locali;
- c) il quadro delle iniziative e degli interventi in favore di bambini, adolescenti e giovani attuati con la presente legge, con particolare attenzione ad eventuali nuovi strumenti e ai risultati ottenuti.

2. Le commissioni assembleari competenti, in ordine alle attività di controllo previste dal presente articolo, possono procedere ad audizioni degli organi consultivi e di altri osservatori qualificati impegnati nell'attuazione della presente legge, nonché prevedere forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti attuatori e i giovani riguardo l'efficacia degli interventi realizzati.

3. Le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta si raccordano per la migliore realizzazione del monitoraggio di cui al presente articolo.

4. Per lo svolgimento delle attività previste dal presente articolo sono stanziati adeguate risorse finanziarie.

6) LEGGE REGIONALE 28 luglio 2008, n. 16

NORME SULLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE E DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, SULLE ATTIVITÀ DI RILIEVO INTERNAZIONALE DELLA REGIONE E SUI SUOI RAPPORTI INTERREGIONALI. ATTUAZIONE DEGLI ARTICOLI 12, 13 E 25 DELLO STATUTO REGIONALE

Commissione referente: I

Art. 22

(sostituito da art. 26 L.R. 11 maggio 2018, n. 6)

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, in occasione della discussione del rapporto conoscitivo per la sessione europea, la Giunta presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

- a) esiti della partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente;
- b) attuazione e funzionamento della partecipazione degli enti locali, dei portatori di interesse e dei cittadini alle attività di partecipazione alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea;
- c) eventuali criticità riscontrate nell'attuazione delle procedure previste per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea;
- d) attuazione degli interventi previsti per la promozione e il sostegno della cittadinanza europea e della storia dell'integrazione europea, evidenziando la destinazione delle risorse stanziati, risultati raggiunti ed eventuali criticità riscontrate.

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

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

7) LEGGE REGIONALE 24 luglio 2009, n. 11

NORME PER LA PROMOZIONE E LA VALORIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO, ISTITUTO PREVISTO DALLA LEGGE 9 GENNAIO 2004, N. 6

Commissione referente: IV

(Il mandato della clausola è concluso)

Art. 3

Funzioni di coordinamento e monitoraggio

1. La Regione promuove il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali ed il privato sociale per l'attuazione delle disposizioni della presente legge ed effettua il monitoraggio degli interventi posti in essere a livello regionale e locale. A tal fine, entro diciotto mesi dalla entrata in vigore delle presenti disposizioni, la Giunta regionale presenta alla Commissione assembleare competente una relazione contenente lo stato di attuazione degli interventi previsti, ricostruendo, in collaborazione con altri Enti ed Autorità, secondo le modalità previste al comma 1 dell'articolo 2, gli elementi informativi generali, con particolare riguardo:

- a) alla tipologia e alle caratteristiche dei beneficiari e degli amministratori;
- b) a come l'utilizzo degli strumenti previsti abbia inciso sull'andamento delle richieste di nomina e sulle modalità di scelta degli amministratori.

2. 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.

8) LEGGE REGIONALE 09 maggio 2011, n. 3

MISURE PER L'ATTUAZIONE COORDINATA DELLE POLITICHE REGIONALI A FAVORE DELLA PREVENZIONE DEL CRIMINE ORGANIZZATO E MAFIOSO, NONCHÉ PER LA PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ E DELLA CITTADINANZA RESPONSABILE

(LEGGE ABROGATA)

Commissione referente: V

Art. 17

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati conseguiti nel favorire nel territorio regionale la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e nella promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile.

2. A tal fine ogni due anni la Giunta regionale presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisce informazioni sui seguenti aspetti:

a) l'evoluzione dei fenomeni di illegalità collegati alla criminalità organizzata di tipo mafioso nelle sue diverse articolazioni rilevata nel territorio regionale, anche in relazione alla situazione nazionale;

b) gli interventi e le iniziative posti in essere, coordinati e finanziati dalla Regione ai sensi della presente legge, evidenziandone i risultati ottenuti;

c) l'ammontare delle risorse e la loro ripartizione per il finanziamento delle iniziative e degli interventi previsti dalla legge nonché le modalità di selezione dei soggetti privati coinvolti.

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

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

9) LEGGE REGIONALE 30 giugno 2011, n. 5

DISCIPLINA DEL SISTEMA REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Commissione referente: V

Art. 10

Clausola valutativa - Valutazione del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale

1. Il sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale è sottoposto dalla Regione a una specifica valutazione di qualità ed efficacia, in coerenza con quanto previsto dalle linee guida nazionali di cui all'articolo 4, comma 2, con particolare riferimento alla possibilità di avvalersi della collaborazione dei soggetti da esse menzionati.

2. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti, anche con riferimento ai risultati della specifica valutazione di cui al comma 1. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta presenta alla commissione assembleare competente una relazione sul sistema regionale

dell'istruzione e formazione professionale che fornisca informazioni sulle attività svolte, i soggetti formativi coinvolti, gli studenti interessati e gli effetti rispetto:

- a) all'offerta formativa e alle qualifiche conseguite;
 - b) al proseguimento in percorsi formativi;
 - c) all'inserimento nel mondo del lavoro;
 - d) alla creazione delle condizioni per agevolare i passaggi fra sistema dell'istruzione e sistema d'istruzione e formazione professionale.
3. La Giunta presenta alla commissione assembleare competente un report sull'attuazione della legge intermedio rispetto alla cadenza di cui al comma 2.
 4. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.
 5. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.

10) LEGGE REGIONALE 23 dicembre 2011, n. 23
NORME DI ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLE FUNZIONI RELATIVE AI
SERVIZI PUBBLICI LOCALI DELL'AMBIENTE
Commissione referente: I

Art. 14

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dall'Osservatorio di cui all'articolo 12, comma 2, lettera b), la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente una relazione sull'attuazione e sugli effetti della legge rispetto:
 - a) alla realizzazione delle finalità di cui all'articolo 1;
 - b) alla definizione di un ambito territoriale ottimale unico regionale e istituzione dell'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti, con il conseguente riassetto della struttura di governance;
 - c) all'esercizio delle funzioni della Regione di cui all'articolo 12.
2. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente un rapporto sull'attuazione degli adempimenti relativi alla costituzione dell'Agenzia e sulla liquidazione delle forme di cooperazione di cui all'articolo 20.
3. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.
4. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti

11) LEGGE REGIONALE 23 dicembre 2011, n. 24

RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA REGIONALE DELLE AREE PROTETTE E DEI SITI DELLA RETE NATURA 2000 E ISTITUZIONE DEL PARCO REGIONALE DELLO STIRONE E DEL PIACENZIANO

Commissione referente: III

Art. 37

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta presenta alla commissione assembleare competente una relazione, che fornisca informazioni sull'attuazione della legge e sugli effetti relativi al miglioramento qualitativo della gestione delle sistema regionale delle Aree Protette e dei Siti della Rete natura 2000 in relazione alle finalità individuate nell'articolo 1.
2. Entro un anno dall'entrata in vigore della legge, la Giunta presenta alla commissione assembleare competente un rapporto sull'attuazione degli adempimenti relativi alla costituzione degli Enti di gestione per i Parchi e la Biodiversità di cui all'articolo 12 e alla liquidazione dei Consorzi di gestione dei Parchi regionali di cui all'articolo 13.
3. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.
4. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.

12) LEGGE REGIONALE 07 novembre 2012, n. 13

NORME PER LA COPERTURA DEI RISCHI DERIVANTI DA RESPONSABILITÀ CIVILE NEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

Commissione referente: IV

Art. 8

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati conseguiti dall'introduzione della disciplina regionale per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile nelle aziende sanitarie.
2. A tal fine, ad esito della sperimentazione prevista all'articolo 7 e successivamente, dopo tre anni dall'avvenuta estensione del sistema a tutti gli enti del territorio regionale, la Giunta regionale presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisce informazioni sull'andamento dei sinistri negli enti e sull'attuazione del programma regionale, con particolare riguardo al numero delle transazioni effettuate e ai tempi di risarcimento dei sinistri.
3. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti attuatori degli interventi previsti. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

13) LEGGE REGIONALE 24 maggio 2013, n. 4

REGOLAMENTAZIONE DEL COMMERCIO SULLE AREE PUBBLICHE IN FORMA HOBBISTICA. MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 25 GIUGNO 1999 N. 12 (NORME PER LA DISCIPLINA DEL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE IN ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 31 MARZO 1998, N. 114 ) , ALLA LEGGE REGIONALE 28 APRILE 1984, N. 21 (DISCIPLINA DELL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE DI COMPETENZA REGIONALE) E ALLA LEGGE REGIONALE 10 FEBBRAIO 2011, N. 1 (PRESENTAZIONE DEL DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA DA PARTE DEGLI OPERATORI DEL COMMERCIO SULLE AREE PUBBLICHE)

(CLAUSOLA ABROGATA da art. 4 L.R. 21 dicembre 2018, n. 23 che è ora la clausola vigente in materia ma non contiene la previsione della valutazione partecipata o il coinvolgimento di destinatari e soggetti attuatori)

Commissione referente: II

Art. 10

Clausola valutativa

(abrogato da art. 4 L.R. 21 dicembre 2018, n. 23)

1. L'Assemblea legislativa, tramite la commissione assembleare competente, esercita il monitoraggio e il controllo sull'attuazione degli articoli 6 e 7 della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine la Giunta regionale, trascorso un anno dall'entrata in vigore della legge e con successiva periodicità biennale, presenta alla Commissione assembleare competente una relazione sui seguenti aspetti:

- a) diffusione dei mercatini degli hobbisti nella regione Emilia-Romagna;
- b) numero dei tesserini rilasciati agli operatori hobbisti;
- c) evoluzione del settore del commercio sulle aree pubbliche nel territorio regionale.

2. Per le finalità di cui al comma 1, ogni due anni, la Giunta, anche a seguito del coinvolgimento in forma di valutazione partecipata da parte di cittadini e soggetti attuatori, trasmette al Presidente dell'Assemblea, con nota di accompagnamento a firma dell'assessore competente, un'apposita relazione.

14) LEGGE REGIONALE 04 luglio 2013, n. 5

NORME PER IL CONTRASTO, LA PREVENZIONE, LA RIDUZIONE DEL RISCHIO DELLA DIPENDENZA DAL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO, NONCHÉ DELLE PROBLEMATICHE E DELLE PATOLOGIE CORRELATE

Commissione referente: IV

Art. 9

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dall'Osservatorio regionale, la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

- a) la realizzazione degli interventi di cui al piano integrato, i risultati conseguiti, le risorse erogate ed i relativi destinatari;
- b) gli effetti di tali interventi sulla diffusione delle sale da gioco nel territorio regionale anche rispetto alla situazione preesistente e ad altre realtà confrontabili;
- c) i risultati conseguiti dalle misure in materia sanitaria di carattere sperimentale attivate;
- d) le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione delle procedure previste per l'apertura e l'esercizio delle sale da gioco e l'esercizio del gioco lecito nei locali aperti al pubblico;
- e) la diffusione del marchio "Slot freE-R".

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

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

15) LEGGE REGIONALE 27 giugno 2014, n. 6

LEGGE QUADRO PER LA PARITÀ E CONTRO LE DISCRIMINAZIONI DI GENERE

Commissione referente: Parità

Art. 43

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati ottenuti. A tal fine, la Giunta con cadenza triennale, avvalendosi anche delle analisi svolte dall'osservatorio di cui all'articolo 18, del lavoro sviluppato dal Tavolo delle politiche di genere, nonché dalla Conferenza delle elette, presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni su:

- a) l'andamento del fenomeno della violenza di genere sul territorio regionale nelle sue varie manifestazioni, anche in relazione alla situazione nazionale, dando inoltre conto dell'attuazione degli interventi previsti dal Piano regionale di cui all'articolo 17 e dei risultati ottenuti nel prevenirla e contrastarla;
- b) il processo di implementazione, la copertura territoriale e il funzionamento della Rete regionale integrata di prevenzione e contrasto di cui all'articolo 16;
- c) il quadro dell'attuazione e dei risultati degli interventi per l'obiettivo avanzamento della parità di genere e contrasto alle discriminazioni previsti nell'ambito del sistema della rappresentanza, cittadinanza di genere e rispetto delle differenze, salute e benessere femminile, indirizzi di prevenzione alla violenza di genere, lavoro e occupazione femminile, conciliazione e condivisione delle responsabilità sociali e di cura, rappresentazione femminile nella comunicazione, cooperazione internazionale, strumenti del sistema paritario;
- d) l'ammontare delle risorse e loro ripartizione per il finanziamento delle iniziative previste dalla legge, unitamente a numero e tipologia dei soggetti beneficiari, anche sulla base dei risultati emersi dall'adozione del bilancio di genere;
- e) le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge e l'indicazione delle proposte per superarle.

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

3. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti in tutti gli ambiti.

16) LEGGE REGIONALE 17 luglio 2014, n. 11
DISPOSIZIONI ORGANIZZATIVE PER L'EROGAZIONE DI FARMACI A BASE DI
CANNABINOIDI PER FINALITÀ TERAPEUTICHE NELL'AMBITO DEL SERVIZIO
SANITARIO REGIONALE

Commissione referente: IV

Art. 7
Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati conseguiti. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente una relazione sull'attuazione e sugli effetti della legge, con particolare riferimento:

- a) all'analisi dell'andamento del numero di pazienti trattati nel territorio regionale con farmaci cannabinoidi, distinti per patologia e per tipologia di assistenza, evidenziando i relativi effetti;
- b) all'andamento della spesa e all'ammontare degli oneri a carico del Ssr conseguentemente all'applicazione della presente legge regionale;
- c) alle criticità eventualmente emerse in sede di applicazione ed attuazione della presente legge, con specifico riguardo alle disomogeneità riscontrate sul territorio regionale e alle problematiche inerenti all'acquisizione e all'erogazione dei farmaci cannabinoidi.

2. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti interessati dagli interventi previsti.

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

17) LEGGE REGIONALE 17 luglio 2014, n. 12
NORME PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE.
ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 4 FEBBRAIO 1994, N. 7 "NORME PER LA
PROMOZIONE E LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE, ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 8 NOVEMBRE 1991, N. 381

Commissione referente: IV

Art. 26
Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti nel promuovere la cooperazione sociale. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

- a) evoluzione, diffusione e caratteristiche delle cooperative sociali operanti sul territorio regionale, anche rispetto alla situazione nazionale;
- b) quali azioni di raccordo con le attività dei servizi socio-assistenziali, sanitari, educativi, di formazione professionale ed educazione permanente e di sviluppo dell'occupazione sono state realizzate e come hanno contribuito a incrementare l'inserimento lavorativo delle persone di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3;
- c) come le modifiche introdotte in materia di affidamento e le clausole sociali hanno contribuito a sostenere l'attività delle cooperative sociali, evidenziando eventuali criticità riscontrate;
- d) risultati raggiunti e risorse stanziare per gli interventi di promozione, sostegno e sviluppo della cooperazione sociale previsti dal titolo IV.

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

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

18) LEGGE REGIONALE 23 luglio 2014, n. 19

NORME PER LA PROMOZIONE E IL SOSTEGNO DELL'ECONOMIA SOLIDALE

Commissione referente: II

Art. 9

Clausola valutativa

1. L'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine la Giunta regionale, trascorsi due anni dall'entrata in vigore della legge e con successiva periodicità biennale, avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dall'Osservatorio di cui all'articolo 8, comma 1, presenta alla Commissione assembleare competente una relazione sullo stato d'attuazione e sull'efficacia della legge. In particolare la relazione dovrà contenere dati e informazioni su:

- a) dimensioni, caratteristiche ed evoluzione dell'Economia Solidale nel territorio regionale, anche in rapporto con la situazione nazionale;
- b) progetti finanziati, risorse erogate e soggetti beneficiari;
- c) lo stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge, evidenziando i risultati raggiunti nel promuovere l'Economia Solidale e le eventuali criticità riscontrate.

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

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

19) LEGGE REGIONALE 28 ottobre 2016, n. 18

TESTO UNICO PER LA PROMOZIONE DELLA LEGALITÀ E PER LA VALORIZZAZIONE DELLA CITTADINANZA E DELL'ECONOMIA RESPONSABILI

Commissione referente: V

Art. 45

(modificato comma 2 da [art. 10 L.R. 22 ottobre 2018, n. 14](#))

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati conseguiti nel favorire nel territorio regionale la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e nella promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile.

2. A tal fine ogni tre anni la Giunta regionale, anche avvalendosi dell'osservatorio regionale di cui all'articolo 5, presenta alla competente commissione assembleare una relazione che fornisce informazioni sulle misure previste nei piani integrati ... di cui all'articolo 3 con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- a) l'evoluzione dei fenomeni d'illegalità collegati alla criminalità organizzata di tipo mafioso nelle sue diverse articolazioni rilevata nel territorio regionale, anche in relazione alla situazione nazionale;
- b) la definizione e attuazione degli accordi e delle convenzioni di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 22 e 23 unitamente alle modalità di selezione, numero e tipologia dei soggetti privati coinvolti;
- c) la descrizione delle azioni finalizzate al recupero dei beni confiscati di cui all'articolo 19 con indicazione dell'ammontare dei contributi concessi e dei risultati raggiunti, anche con riferimento all'attività del tavolo regionale sui beni e aziende sequestrati o confiscati di cui all'articolo 21;
- d) l'istituzione e la gestione degli elenchi di merito, con particolare riguardo ai risultati derivanti per le imprese e gli operatori economici in essi iscritti, nonché gli altri interventi realizzati per promuovere il rating di legalità di cui all'articolo 14 e la responsabilità sociale delle imprese di cui all'articolo 26;
- e) l'attuazione delle disposizioni volte a contrastare i comportamenti illegali che alterano il mercato del settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata con particolare riguardo alla definizione e attuazione degli accordi finalizzati a potenziare le attività di controllo di cui all'articolo 30 e alle verifiche richieste ai sensi dell'articolo 32;
- f) l'attuazione delle disposizioni volte a promuovere la trasparenza e la legalità nel settore dell'autotrasporto delle merci su strada e del facchinaggio, con particolare riguardo alla definizione e attuazione degli accordi

per il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo di cui all'articolo 37, evidenziando specificamente i risultati ottenuti nel contrasto delle forme irregolari di utilizzo dei lavoratori;

g) l'attuazione e la valutazione dell'impatto della misura di cui all'articolo 41;

h) le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge e l'indicazione delle proposte per superarle.

3. La Giunta regionale, entro diciotto mesi dall'approvazione della presente legge, presenta alla commissione assembleare competente un rapporto sull'approvazione del Piano integrato delle azioni regionali di cui all'articolo 3 e sullo stato di attuazione delle azioni in esso previsto, con particolare riguardo al loro livello di coordinamento e integrazione raggiunti.

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

5. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti. A tale fine e per rendere effettivamente pubblica la relazione prevista dall'articolo 45, comma 2, la Regione organizza una conferenza pubblica, da tenersi almeno due volte nel quinquennio di una legislatura.

20) LEGGE REGIONALE 19 dicembre 2016, n. 24

MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SOSTEGNO AL REDDITO

Commissione referente: IV

Art. 10

Monitoraggio e clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati conseguiti dall'introduzione della disciplina regionale del reddito di solidarietà rispetto agli obiettivi fissati nell'articolo 1, comma 2.

2. A tal fine la Giunta, entro quattordici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, presenta alla Commissione assembleare competente un rapporto sullo stato di attuazione della legge. Successivamente, con cadenza biennale, la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che, sulla base dei dati presenti nei sistemi informativi, fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

a) tipologia dei beneficiari del reddito di solidarietà ed entità dei benefici erogati, comprensiva dei casi di sospensione e decadenza;

b) tipologia delle specifiche misure di sostegno attivate e degli impegni assunti dai beneficiari nell'ambito dei progetti di attivazione sociale ed inserimento lavorativo;

c) grado di copertura dell'accesso al reddito di solidarietà e ai progetti di attivazione sociale ed inserimento lavorativo, sia rispetto alle richieste ricevute, sia rispetto ai potenziali destinatari;

d) l'ammontare complessivo delle risorse regionali impiegate e la loro ripartizione in relazione alle diverse tipologie di intervento;

e) eventuali criticità emerse sia in termini di programmazione e realizzazione degli interventi sia in termini di miglioramento dell'efficacia degli stessi ed eventuali conseguenti proposte di modifica normativa;

f) dettaglio territoriale che abiliti ad una lettura dei dati dal punto di vista geografico, almeno fino al livello territoriale distrettuale.

3. La competente commissione assembleare formula valutazioni da trasmettere alla Giunta regionale, in merito al rapporto sullo stato di attuazione della legge presentato dalla Giunta.

4. La Regione, al fine di verificare l'efficacia della presente legge nel favorire l'inclusione sociale e l'attivazione lavorativa dei nuclei beneficiari, promuove forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti attuatori degli interventi previsti. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

21) LEGGE REGIONALE 27 marzo 2017, n. 4
NORME PER LA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI. ABROGAZIONE
DELLA LEGGE REGIONALE 7 DICEMBRE 1992, N. 45 (NORME PER LA TUTELA DEI
CONSUMATORI E DEGLI UTENTI)

Commissione referente: II

Art. 13
Clausola valutativa

1. La Giunta regionale, dopo due anni dall'entrata in vigore della presente legge, e successivamente con periodicità triennale, presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisce le seguenti informazioni:
 - a) l'evoluzione del processo di creazione ed implementazione degli sportelli delle associazioni dei consumatori e le eventuali criticità;
 - b) i finanziamenti alle associazioni dei consumatori con indicazione dell'ammontare dei contributi concessi e della tipologia dei progetti e delle attività realizzate;
 - c) gli interventi realizzati per la tutela dei consumatori e degli utenti, con particolare riguardo alle attività di educazione ai consumi di cui all'articolo 8 e ai provvedimenti per il contenimento dei prezzi di cui all'articolo 10;
 - d) le attività realizzate in tema di informazione e formazione nel settore consumeristico;
 - e) le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge e l'indicazione delle proposte per superarle;
 - f) lo stato delle iscrizioni al Registro.
2. Le relazioni sono rese pubbliche unitamente agli eventuali documenti dell'Assemblea legislativa che ne conclude l'esame. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.
3. I soggetti coinvolti nell'attuazione della legge, pubblici e privati, forniscono le informazioni necessarie all'espletamento delle attività previste dai commi precedenti.
4. La Giunta, ove le criticità emerse derivino dalla normativa anche di natura attuativa, presenta unitamente alla relazione valutativa le relative proposte di modifica.
5. Le competenti strutture dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

22) LEGGE REGIONALE 31 maggio 2017, n. 8
NORME PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DELLE ATTIVITÀ MOTORIE E
SPORTIVE

Commissione referente: V

Art. 14
Clausola valutativa

1. La Giunta regionale trasmette alla competente commissione assembleare, con cadenza triennale, una relazione sulle attività poste in essere ai sensi della presente legge, finalizzata a valutare lo stato della sua attuazione e i risultati conseguiti nel favorire la diffusione della pratica sportiva.
2. La relazione deve contenere dati e informazioni con particolare riguardo ai seguenti aspetti:
 - a) attuazione delle misure di sostegno previste dall'articolo 3;
 - b) descrizione dei progetti e delle iniziative finanziate dalla Regione, con indicati i soggetti destinatari e l'ammontare dei contributi concessi;
 - c) sintesi degli interventi attivati per la diffusione e qualificazione degli impianti e degli spazi destinati all'attività sportiva;
 - d) eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge;
 - e) sintesi degli interventi attivati per il contrasto agli stereotipi e alla violenza nello sport e al potenziamento delle pari opportunità in ambito sportivo.
3. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti e gli operatori del settore attuatori e destinatari degli interventi della presente legge.

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

23) Legge Regionale 20 aprile 2018, n. 4

DISCIPLINA DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DEI PROGETTI

Commissione referente: III

lr 3/2012 “RIFORMA DELLA LEGGE REGIONALE 18 MAGGIO 1999, N. 9 (DISCIPLINA DELLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE). DISPOSIZIONI IN MATERIA AMBIENTALE” ABROGATA	Legge Regionale 20 aprile 2018, n. 4 DISCIPLINA DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DEI PROGETTI
Art. 29 Sostituzione dell'articolo 26 (Relazione sull'attuazione delle procedure in materia di impatto ambientale) della legge regionale n. 9 del 1999 L'articolo 26 della legge regionale n. 9 del 1999 è sostituito dal seguente:	Art. 29 Clausola valutativa
"Art. 26 Clausola valutativa 1. L'Assemblea legislativa regionale esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta regionale, anche avvalendosi del sistema informativo di cui all'articolo 25, presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti: a) cambiamenti introdotti nell'azione amministrativa ed eventuali criticità riscontrate; b) effetti in termini di semplificazione delle procedure di V.I.A. per la pubblica amministrazione ed i soggetti proponenti; c) grado di partecipazione di amministrazioni pubbliche e di altri soggetti pubblici e privati interessati ai procedimenti, ed effetti prodotti. 2. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti. 3. Le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta regionali si raccordano per la migliore valutazione della presente legge."	1. L'Assemblea legislativa regionale esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta regionale, anche avvalendosi del sistema informativo di cui all'articolo 28, presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti: a) cambiamenti introdotti nell'azione amministrativa ed eventuali criticità riscontrate; b) effetti in termini di semplificazione del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (screening) e del procedimento unico di VIA per la pubblica amministrazione ed i soggetti proponenti; c) grado di partecipazione di amministrazioni pubbliche e di altri soggetti pubblici e privati interessati ai procedimenti, ed effetti prodotti. 2. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti. 3. Le competenti strutture dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

24) LEGGE REGIONALE 22 ottobre 2018, n. 15
LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE ALL'ELABORAZIONE DELLE POLITICHE
PUBBLICHE. ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 9 FEBBRAIO 2010, N. 3

Commissione referente: VI

Art. 21
Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti nel perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 2. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta regionale, avvalendosi anche del contributo dell'osservatorio della partecipazione e in raccordo con il nucleo Tecnico della partecipazione, presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

- a) analisi quantitativa e qualitativa dei processi partecipativi realizzati, evidenziandone la diffusione territoriale, i soggetti coinvolti e il grado di recepimento degli esiti dei processi stessi da parte degli enti responsabili;
- b) come i criteri per la valutazione delle domande per l'ammissione a contributo dei progetti e le relative premialità incidono sulla formulazione della graduatoria;
- c) analisi dei processi partecipativi di cui all'articolo 12, comma 3;
- d) tipologia e caratteristiche dei processi partecipativi che hanno ricevuto la certificazione di qualità ai sensi dell'articolo 18;
- 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;
- f) analisi sull'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti digitali nella realizzazione dei processi, nella diffusione di notizie, documentazione e buone prassi per favorire la democrazia partecipativa.

2. Le competenti strutture dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

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

25) LEGGE REGIONALE 05 dicembre 2018 , n. 19
PROMOZIONE DELLA SALUTE, DEL BENESSERE DELLA PERSONA E DELLA
COMUNITÀ E PREVENZIONE PRIMARIA

Commissione referente: IV

Art. 26
Clausola valutativa

- 1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti, prendendo in esame periodicamente le evidenze inerenti le realizzazioni e gli impatti prodotti, in particolare sui determinanti di salute e sulla popolazione regionale.
- 2. Per le finalità di cui al comma 1, con cadenza triennale, la Giunta presenta alle commissioni assembleari competenti una relazione sul Sistema regionale per la promozione della salute e la prevenzione, fornendo informazioni sulle attività svolte, i soggetti sociali coinvolti, la popolazione interessata, i risultati e gli impatti conseguiti, tenuto conto anche delle risultanze dell'Osservatorio permanente di cui all'articolo 25, comma 7. La relazione deve evidenziare la congruità delle politiche realizzate rispetto alle finalità della presente legge e i benefici conseguiti per la comunità regionale.
- 3. In sede di prima applicazione, la Giunta presenta alle commissioni assembleari competenti una relazione di sintesi sull'attuazione della legge, intermedia rispetto alla cadenza triennale prevista dal comma 2.

4. Le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta si raccordano operativamente per la migliore valutazione della presente legge, avvalendosi anche del supporto del Tavolo multisettoriale di coordinamento, di cui all'articolo 6, e dell'Osservatorio permanente di cui all'articolo 25, comma 7.
5. La Regione promuove forme di valutazione partecipata della presente legge, coinvolgendo nella elaborazione della relazione di cui al comma 2 i cittadini e i diversi soggetti, tra cui in particolare quelli aderenti alla Rete regionale di cui all'articolo 7, che prendono parte a vario titolo agli interventi previsti dalla Strategia regionale.

**26) LEGGE REGIONALE 02 luglio 2019, n. 9
DISPOSIZIONI A FAVORE DELL'INCLUSIONE SOCIALE DELLE PERSONE SORDE,
SORDOCIECHE E CON DISABILITA' Uditiva**

Commissione referente: IV

Art. 12
Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti e gli impatti prodotti.
2. Per le finalità di cui al comma 1, con cadenza triennale, la Giunta presenta alla commissione assembleare competente una relazione sull'attuazione e sui risultati raggiunti dalla presente legge, con particolare riferimento:
 - a) al monitoraggio della distribuzione territoriale nella Regione Emilia-Romagna delle persone di cui all'articolo 1, comma 1, con riferimenti specifici anche alle attività di prevenzione, screening, diagnosi, trattamento, riabilitazione e alle attività e ai risultati conseguiti dalla Rete regionale per le disabilità uditive, dai TADU di cui all'articolo 6, e dal Tavolo regionale di cui all'articolo 4;
 - b) al sostegno e all'inclusione nei percorsi di istruzione pubblica e paritaria, nei percorsi del sistema di formazione professionale e alta formazione regionale, nonché nei percorsi degli atenei operanti nel territorio regionale;
 - c) alla piena accessibilità al patrimonio storico, artistico e culturale regionale e alla fruizione di eventi culturali, alla pratica di attività sportive, in particolare dei minori, e alla partecipazione a manifestazioni ed eventi ricreativi;
 - d) alla diffusione di strumenti e soluzioni tecniche, utili per superare o ridurre le condizioni di svantaggio comunicativo, con particolare riguardo ai bisogni dell'età evolutiva e delle persone con pluridisabilità sensoriali e psicosensoriali;
 - e) alla definizione degli standard formativi e delle certificazioni relative al personale addetto ai servizi di aiuto personale dei cittadini con grave difficoltà di comunicazione connessa a deficienza uditiva, con riferimento particolare alle figure di interprete in lingua dei segni italiana, interprete in lingua dei segni italiana tattile e assistente alla comunicazione.
3. La relazione riferisce sull'ammontare delle risorse stanziare ed erogate con indicazione dei beneficiari, dei soggetti coinvolti e dei risultati conseguiti.
4. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata della presente legge anche attraverso il coinvolgimento, nell'elaborazione della relazione di cui al comma 2, dei cittadini interessati e dei diversi soggetti che prendono parte all'attuazione della legge stessa. Le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta si raccordano operativamente per la migliore valutazione della presente legge.

27) LEGGE REGIONALE 01 agosto 2019, n. 15
LEGGE REGIONALE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI E LE VIOLENZE DETERMINATE
DALL'ORIENTAMENTO SESSUALE O DALL'IDENTITÀ DI GENERE

Commissione referente: Parità

Art. 11
Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati ottenuti. A tal fine, la Giunta, con cadenza triennale, anche avvalendosi delle sue funzioni svolte in qualità di osservatorio di cui all'articolo 7, presenta alla commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni su:
 - a) andamento del fenomeno delle discriminazioni e delle violenze determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere sul territorio regionale, anche nell'ambito del quadro nazionale;
 - b) azioni intraprese e risultati ottenuti in attuazione degli interventi previsti dalla legge;
 - c) ammontare e ripartizione delle risorse erogate e tipologia dei soggetti beneficiari;
 - d) eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge.
2. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione integrata della presente legge.
3. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti in tutti gli ambiti.

28) LEGGE REGIONALE 29 novembre 2019, n. 27
NORME PER LA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI
NEL PROCESSO LEGISLATIVO E AMMINISTRATIVO

Commissione referente: I

Art. 6
Verifica e monitoraggio

1. La Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, ciascuno per il proprio ambito di competenza, presentano a cadenza biennale alla competente commissione assembleare apposite relazioni sui seguenti aspetti:
 - a) stato di attuazione della presente legge, con particolare riferimento all'istituzione del Registro previsto all'articolo 3 e all'adeguamento degli atti inerenti all'Albo delle associazioni previsto dall'articolo 19 dello Statuto ;
 - b) numero di iscritti al Registro e all'Albo distinti per categorie degli interessi rappresentati;
 - c) grado di accoglimento delle proposte avanzate dai rappresentanti dei portatori di interesse nelle decisioni assunte dai decisori pubblici;
 - d) eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge.
2. Le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta si raccordano per la migliore realizzazione delle attività di verifica e monitoraggio di cui al comma 1.

Nella ricerca sono state incluse anche le seguenti due leggi regionali

LEGGE REGIONALE 03 marzo 2016, n. 3

MEMORIA DEL NOVECENTO. PROMOZIONE E SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ DI VALORIZZAZIONE DELLA STORIA DEL NOVECENTO IN EMILIA-ROMAGNA. PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA FONDAZIONE MUSEO NAZIONALE DELL'EBRAISMO ITALIANO E DELLA SHOAH.

Il coinvolgimento dei soggetti interessati non è previsto nella clausola valutativa (contenuta all'art.6) ma nell'articolo dedicato alla programmazione degli interventi.

Commissione referente: V

Art. 5

(modificato comma 4 da art. 9 L.R. 9 maggio 2016, n. 7)

Programmazione regionale degli interventi

1. L'Assemblea legislativa approva, su proposta della Giunta, il programma pluriennale, di norma triennale, per l'attuazione degli interventi regionali sulla memoria del Novecento.
2. Il programma definisce in particolare:
 - a) gli obiettivi da perseguire;
 - b) le modalità per l'attuazione degli interventi;
 - c) gli ambiti d'intervento e i soggetti beneficiari;
 - d) i parametri per valutare i risultati dell'intervento regionale.
3. La Regione promuove le finalità di cui all'articolo 3 mediante la concessione di contributi a favore di soggetti pubblici e privati senza scopo di lucro.
4. Le attività di cui all'articolo 4, comma 1 possono essere attuate direttamente dalla Regione , nel rispetto della normativa statale in materia.
5. La Giunta regionale, sulla base degli indirizzi definiti dal programma di cui al comma 1, approva i criteri di concessione, erogazione e revoca dei contributi e le modalità di presentazione delle domande.
6. La Giunta regionale individua altresì le forme di coordinamento delle azioni di cui alla presente legge con quelle che afferiscono a specifiche leggi di settore, in particolare per quanto riguarda gli interventi di conservazione e restauro dei luoghi della memoria di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d).
7. 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.
8. La Regione corrisponde un contributo annuale al Comitato di solidarietà alle vittime delle stragi e al Comitato regionale per le onoranze ai caduti di Marzabotto, il cui importo viene stabilito nell'ambito delle disponibilità annualmente autorizzate con la legge di bilancio.
9. L'Assemblea legislativa, nell'ambito delle proprie competenze e con particolare riferimento alle giovani generazioni, promuove, direttamente o in collaborazione con università, istituzioni scolastiche, associazioni, fondazioni e altri soggetti anche a livello europeo e internazionale, la diffusione della cultura della memoria, della pace, della salvaguardia dei diritti umani e dello sviluppo della cittadinanza attiva, con l'obiettivo di rafforzare la coscienza democratica della comunità regionale e di concorrere al processo di crescita di una cultura europea. A tali fini l'Assemblea legislativa:

- a) realizza progetti e attività culturali volti ad accrescere nei giovani la conoscenza degli avvenimenti che hanno contrassegnato la storia italiana ed europea del Novecento, anche in riferimento ai temi legati alla Shoah e alle persecuzioni di tutte le minoranze e degli oppositori ai regimi totalitari;
 - b) promuove eventi rivolti allo studio, alla formazione e alla riflessione sul significato attuale della memoria, per favorire la partecipazione democratica e contrastare ogni forma di pregiudizio, razzismo, antisemitismo e xenofobia;
 - c) sostiene progetti formativi e percorsi didattici rivolti in particolare al mondo della scuola e incentrati sul rapporto tra storia, memoria e attualità, sull'importanza dell'impegno civile e dei valori di libertà e democrazia, anche attraverso la valorizzazione e l'incentivazione sul territorio regionale dei viaggi della memoria e dei percorsi di viaggio relativi alle ricorrenze di cui all'articolo 4, comma 7.
10. L'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa, nell'ambito delle proprie funzioni, provvede a definire gli ambiti d'intervento, le attività e i programmi da realizzare.
11. La Giunta e l'Assemblea legislativa individuano le forme e gli strumenti per il coordinamento degli interventi.

LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 16

NORME PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI INTERESSATI DAL SISMA DEL 20 E 29 MAGGIO 2012

La previsione della valutazione partecipata non è in clausola valutativa (la legge non la prevede) ma è contenuta all'art.17

Commissione referente: III

Art. 17

Monitoraggio della ricostruzione

1. Ai fini di garantire l'effettiva attuazione e la trasparenza del processo di ricostruzione, la Giunta regionale esercita le funzioni di monitoraggio della ricostruzione, secondo le modalità procedurali e le previsioni organizzative determinate con delibera della stessa Giunta, da adottarsi entro il termine di trenta giorni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge.
2. In attuazione del comma 1, la Giunta regionale esercita le seguenti funzioni:
 - a) monitora l'attuazione di piani e programmi approvati ai sensi della presente legge;
 - b) raccoglie i dati sullo stato di avanzamento degli interventi di riparazione, ripristino con miglioramento sismico e di ricostruzione anche in relazione al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3;
 - c) garantisce la tracciabilità dei contributi erogati ai sensi della presente legge.
3. **Al fine di perseguire gli obiettivi di cui al comma 1, la Giunta regionale può promuovere forme di valutazione partecipata sullo stato di attuazione della presente legge, coinvolgendo i soggetti interessati.**
4. Periodicamente, la Giunta regionale presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisce le informazioni raccolte nello svolgimento delle funzioni di osservatorio e monitoraggio. I dati raccolti nell'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo sono pubblicati in una sezione dedicata del sito istituzionale della regione.
5. Lo svolgimento delle funzioni di osservatorio e di monitoraggio non comporta costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

