



Osservatorio legislativo interregionale

Riunione del 26/11/2021

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

La partecipazione può promuovere la valutazione delle
leggi?



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

Ecco perché la domanda di ricerca:

“La partecipazione può promuovere la valutazione delle leggi?”



Il tema non è nuovo.....

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



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



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

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

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

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



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

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

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

Che cos'è la valutazione partecipata?

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

Definizione e principali caratteristiche:

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



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

(Nicoletta Stame)

Alcune caratteristiche della valutazione partecipata

(da analisi su fonti Uval e AIV)

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

Ampiezza e intensità dell'inclusione:

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

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

Alcune caratteristiche della valutazione partecipata

(da analisi su fonti Nuval e AIV)

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

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

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



Analisi dei quesiti delle clausole valutative

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

(dati a settembre 2021)



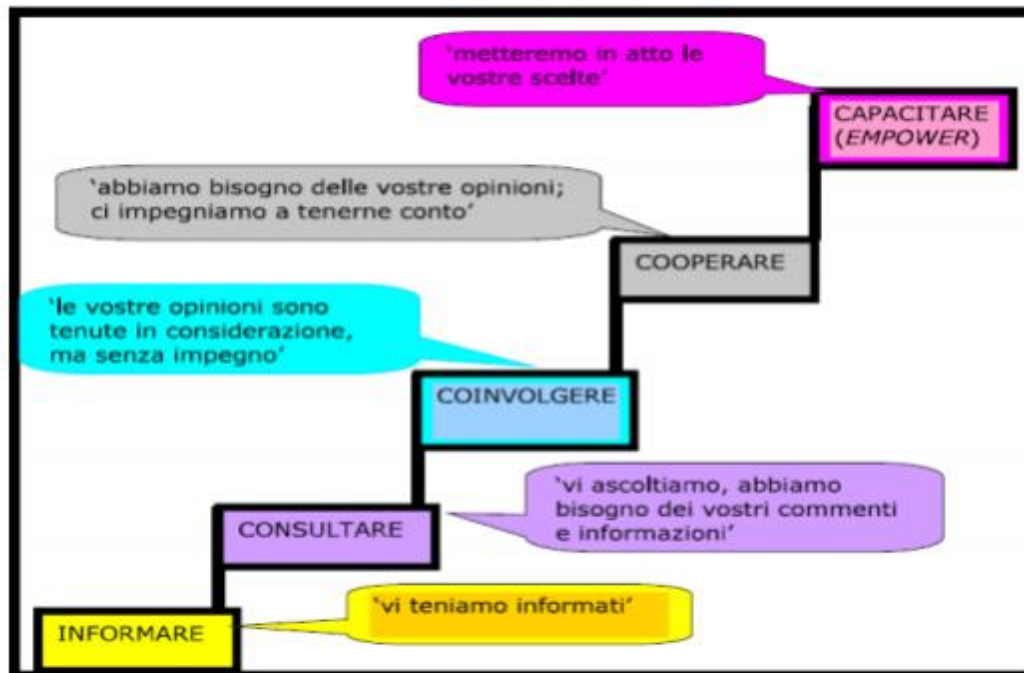
Una proposta di chiave di lettura

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

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

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

La scala della partecipazione di Lewanski: declinazioni della partecipazione



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



La scala della valutazione partecipata

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

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

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

«Informazione»

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

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

«Consultazione»

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

(cv l.r. 5/2004 – Immigrazione)

«Coinvolgimento»

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

«Cooperazione»

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

«Valutazione partecipata»

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

Alcune considerazioni e proposte

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

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

Dall’analisi sono emersi alcuni spunti:

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



Le consultazioni nella valutazione:

il ruolo della consultazione nella valutazione delle politiche pubbliche



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

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

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

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

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

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

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



A cosa servono le consultazioni nella valutazione

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

Prevedono l'utilizzo delle consultazioni nella:

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



Conclusione

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

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