

Il feedback sugli esiti delle attività di consultazione

Andrea Flori

Webinar - 7 novembre 2019

Iniziativa congiunta del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri

DI COSA PARLEREMO?

- ▶ I principi generali sulla consultazione
- ▶ Trasparenza e riscontro sui risultati
- ▶ Predisporre i report sugli esiti
- ▶ Valutare l'efficacia della consultazione



I PRINCIPI GENERALI SULLA CONSULTAZIONE



I PRINCIPI

I principi generali sulla consultazione sono variamente declinati in fonti normative, documenti e raccomandazioni, anche internazionali.

Il **Regolamento sull'analisi e la verifica di impatto della regolamentazione (AIR e VIR)** – DPCM n. 169 del 2017 - detta una disciplina generale della consultazione

Le consultazioni si svolgono secondo principi di **trasparenza, chiarezza e completezza di informazione**

nel rispetto delle esigenze di **speditezza** dell'iter normativo e di **congruenza** dei temi introdotti.

Sono gestite tenendo conto dei tempi e costi della partecipazione, privilegiando soluzioni meno onerose per i soggetti consultati.

PER LE CONSULTAZIONI SU ATTI NORMATIVI OGGETTO DI AIR/VIR:
REGOLAMENTO AIR/VIR E GUIDA

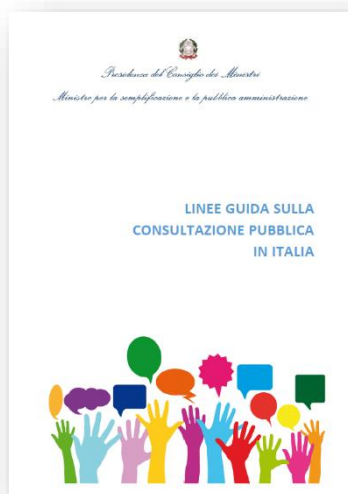
I PRINCIPI

Le **Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia**

(Direttiva del Ministro per la PA n. 2/2017)

Riguardano in generale le attività di consultazione svolte dalle p.a. statali

Consultazioni come **fase essenziale dei processi decisionali**



Impegno, Chiarezza, Trasparenza, Sostegno alla partecipazione, Privacy, Imparzialità, Inclusione, Tempestività, Orientamento al cittadino

I PRINCIPI

Le **Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica** (2017)

Riguardano le iniziative di consultazione promosse dal Senato

Undici principi ispirati alle raccomandazioni internazionali e coerenti con le linee guida DFP



Imparzialità, Lealtà Comunicativa, Inclusione, Accessibilità, Strutturazione, Trasparenza, Pubblicità, Chiarezza, Tempestività, Tutela della riservatezza, Riscontro

I PRINCIPI

Commissione Europea

Principi generali e standard minimi (2002)

Le consultazioni nell'ambito della policy di «**better regulation**»
(Better regulation guidelines)

▶ PRINCIPI GENERALI

- Partecipazione
- Apertura e responsabilizzazione (accountability)
- Efficacia
- Coerenza

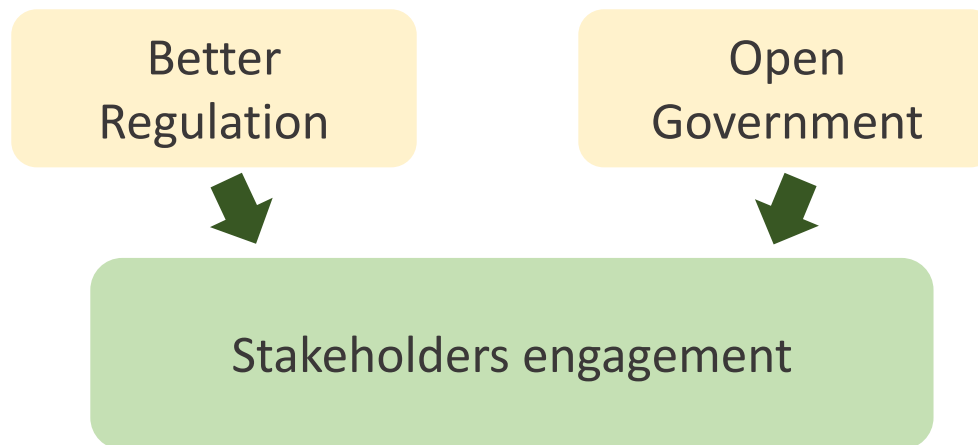
▶ STANDARD MINIMI

- Chiarezza
- Destinatari
- Pubblicità
- Limiti dei tempo per partecipare
- Ricevuta e feedback

LE RACCOMANDAZIONI INTERNAZIONALI

OCSE

L'OCSE raccomanda il coinvolgimento degli stakeholder nel processo decisionale e riconosce il ruolo cruciale della consultazione per il miglioramento della **qualità** e della **trasparenza** delle decisioni pubbliche.



I PRINCIPI: UNA POSSIBILE SINTESI

- a INCLUSIONE E ACCESSIBILITÀ
- b EFFICACIA E TEMPESTIVITÀ
- c TRASPARENZA E RISCONTRO

I PRINCIPI DI TRASPARENZA E RISCONTRO

Assicurare la trasparenza del processo di consultazione in tutte le sue fasi.

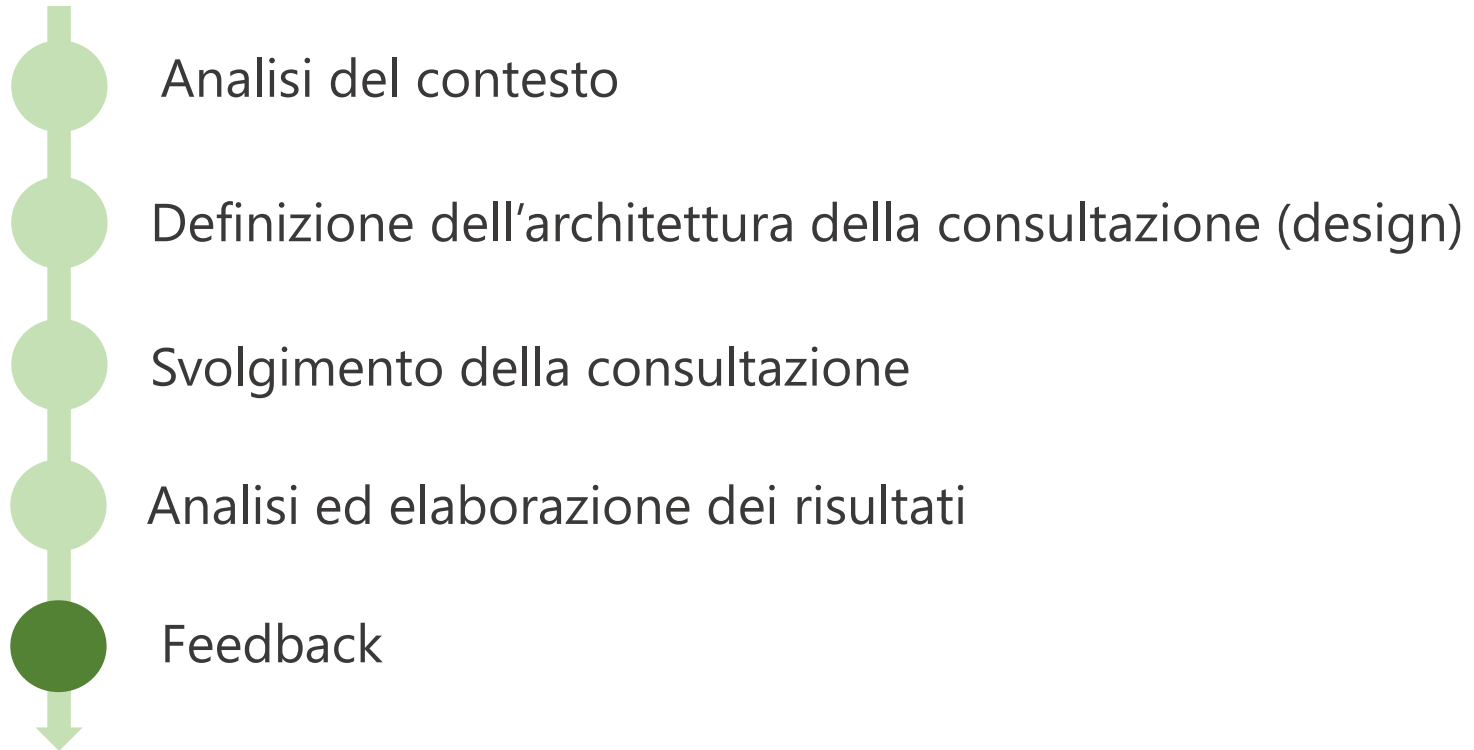
Prima dell'avvio: fornire informazioni su oggetto, obiettivi, destinatari, durata della consultazione, modalità di partecipazione, tipo di riscontro (feedback), soggetti responsabili, tutela della riservatezza, utilizzo dei contributi ai fini della decisione finale.

Al termine: rendere noti gli esiti della consultazione e gli effetti dei contributi ricevuti sulla decisione finale e pubblicare tutti i documenti di riferimento.



IL FEEDBACK SUGLI ESITI

A CHE PUNTO SIAMO



PERCHÉ IL FEEDBACK

Per chi partecipa a una consultazione è molto importante sapere quale uso fa l'amministrazione del proprio contributo

Se questo ritorno informativo **manca** o è **insufficiente** si genera sfiducia nei partecipanti che saranno disincantati dal partecipare in futuro

Feedback per:

- Aumentare la **trasparenza** del processo
- Rafforzare l'**accountability** del decisore
- Costruire **fiducia** e favorire pratiche virtuose

COME ASSICURARE UN FEEDBACK EFFICACE

A fronte dell'impegno dei soggetti che partecipano alla consultazione, l'Amministrazione deve fornire adeguate informazioni sugli esiti del processo di consultazione e sull'impatto dei contributi ricevuti sulla decisione assunta.

- Pianificare il tipo di feedback in fase di progettazione e fornire le relative informazioni nel documento di consultazione
- Rendere noti gli esiti (predisporre il report sui risultati)
- Rendere noti gli effetti dei contributi ricevuti sulla decisione/provvedimento finale

Nella consultazione le amministrazioni **non sono tenute** ad accogliere i contributi ricevuti

«PIANIFICARE» IL FEEDBACK

Il documento di consultazione deve fornire informazioni chiare

- Sul riscontro che sarà fornito al termine della consultazione
- Sull'uso che verrà fatto dei contributi pervenuti
- Sulle modalità di pubblicazione dei contributi
pubblicazione integrale / sintesi dei contributi
possibilità di richiedere l'invio delle osservazioni in forma riservata
- Sulle modalità di trattamento dei dati personali

In questo modo si definisce un «**patto partecipativo**»



IL REPORT SUI RISULTATI

II REPORT SUI RISULTATI

COSA CONTIENE?

- descrizione del processo di consultazione e dei suoi obiettivi
- descrizione della metodologia utilizzata
- informazioni sulla partecipazione (dati quantitativi e elaborazioni)
- informazioni sui contributi pervenuti
- descrizione degli effetti sulla decisione finale e dei contributi eventualmente accolti

II REPORT SUI RISULTATI: I DATI SULLA PARTECIPAZIONE

Nel report sugli esiti è utile fornire informazioni sulla **portata della partecipazione**

- ▶ Numero di partecipanti
- ▶ Distinzione tra chi partecipa a titolo personale e chi partecipa in rappresentanza di interessi organizzati
- ▶ Provenienza geografica e altre caratteristiche (es. occupazionali, ecc.)

ESEMPIO: IL REPORT DELLA CONSULTAZIONE SUL 4° PIANO OGP

2. - Elaborazioni statistiche sui dati di partecipazione della consultazione online

La Consultazione pubblica sul Piano d'azione nazionale per l'*open government* 2019-2021 si è svolta dal 15 marzo al 30 aprile 2019

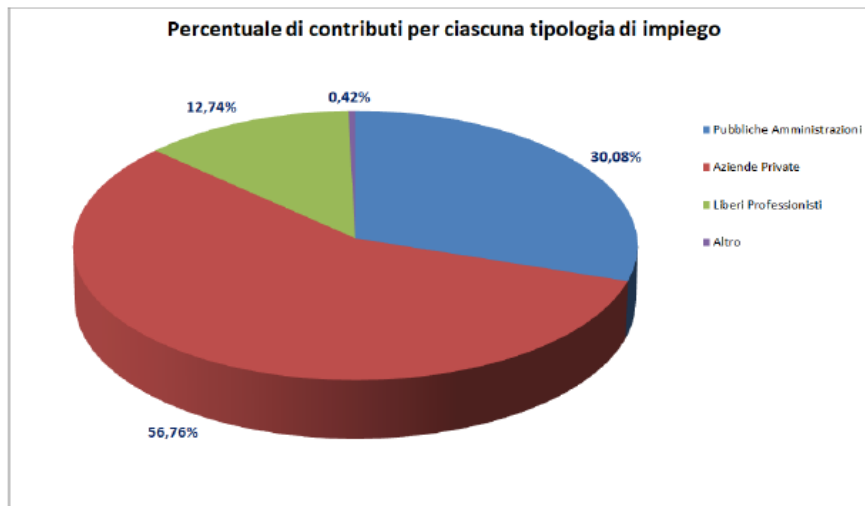
Commenti ai testi

La Consultazione ha avuto 281 commenti postati da 38 diversi utenti.

Testo	Commenti	Utenti	Visualizzazioni
Le Azioni: 1. Dati Aperti	95	19	319
Le Azioni: 2. Trasparenza	31	14	252
Le Azioni: 3. Registro dei titolari effettivi	4	2	64
Le Azioni: 4. Supporto alla partecipazione	40	13	107
Le Azioni: 5. Regolamentazione dei portatori di interessi	2	2	57
Le Azioni: 6. Cultura dell'amministrazione aperta	28	10	51
Le Azioni: 7. Prevenzione della corruzione	15	6	127
Le Azioni: 8. Semplificazione, performance e pari opportunità	15	9	47
Le Azioni: 9. Servizi digitali	17	8	107
Le Azioni: 10. Cittadinanza e competenze digitali	23	10	117
Allegato A - Elenco servizi digitali da pubblicare nel biennio 2019 - 2021	2	2	89
Allegato B - Organizzazione e funzionamento dell' <i>Open Government Forum</i>	9	2	41

ESEMPIO: IL REPORT DELLA CONSULTAZIONE SUL CODICE DEGLI APPALTI (MIT)

Contributi per tipologia di impiego



Il grafico rappresenta la dimensione della partecipazione alla consultazione rispetto a quattro classi di utenti raggruppate, per semplicità di rappresentazione, in: a) pubbliche amministrazioni, b) aziende private; c) liberi professionisti; d) altro.

La partecipazione maggiore, con il 56,76% di contributi, si registra nella categoria "Aziende Private", nella quale sono stati inclusi i dipendenti e i titolari di cariche di aziende private, nonché gli imprenditori individuali.

A seguire, con il 30,08% di contributi, si colloca la categoria "Pubbliche Amministrazioni", che include i dipendenti di P.A. e di Enti Pubblici.

I liberi professionisti hanno partecipato con il 12,74% dei contributi totali, mentre un numero relativamente esiguo di contributi, pari complessivamente allo 0,42% del totale, si registra da parte dei soggetti che non rientrano in alcuna delle precedenti categorie (pensionati, disoccupati, ecc.).

LE INFORMAZIONI SUI CONTRIBUTI RICEVUTI

Il report dà conto **dei contributi pervenuti** ad esempio attraverso:

- ▶ la sintesi dei contributi organizzati per posizione, tema, ecc.
- ▶ la sintesi di ciascun contributo
- ▶ la pubblicazione di estratti dei contributi

È opportuno che il report dia conto delle **considerazioni dell'Amministrazione** rispetto alle osservazioni ricevute e del loro eventuale accoglimento.

Pubblicazione integrale dei contributi: Sì, nel rispetto della privacy

I contributi pervenuti sono pubblicati ma devono essere opportunamente **resi anonimi**, nel rispetto della **riservatezza dei dati personali dei partecipanti**

ESEMPIO: LA CONSULTAZIONE DEL SENATO SULLE LINEE GUIDA PER LE CONSULTAZIONI

IL CASO DEL SENATO:

- **Resoconto di consultazione:**
Dati quantitativi sulla partecipazione
modalità di svolgimento
- **Nota illustrativa:**
Sintesi delle risposte
Riscontro degli esiti
Effetti sul documento in consultazione
- **Allegati:**
Documento sottoposto a consultazione
pubblicazione integrale dei contributi

NOTA ILLUSTRATIVA

La presente **Nota illustrativa** riporta la **sintesi** delle risposte acquisite dalla consultazione pubblica, organizzate secondo l'ordine dei quesiti proposti nel Documento di consultazione, e il **riscontro** degli esiti, con l'indicazione delle modifiche apportate alla Proposta di Linee guida sulla base dei contributi pervenuti.

SINTESI DEI CONTRIBUTI

PRINCIPI

1. **Imparzialità e correttezza.** È riconosciuta la grande rilevanza di questo principio per ottenere risposte univoche e non influenzate dal quesito. In alcuni commenti si mette in relazione, o addirittura si ritiene coincidente, il principio di imparzialità e correttezza con quello della trasparenza e con il requisito della chiarezza (nn. **9**, **85** e **104**), mentre in altri si suggerisce di porre un particolare accento sul perseguimento dell'interesse generale (nn. **27**, **30**, **41**, **48**, **50**, **62** e **63**), esprimendo la preoccupazione che, in sede di decisione politica, possano affermarsi interessi di parte. Per scongiurare tale rischio si propone di specificare le motivazioni che inducono a qualificare un determinato interesse come di rilievo generale (n. **51**). In un commento si prospetta, invece, il rischio di un'arbitraria delimitazione dell'oggetto della consultazione mediante quesiti troppo specifici, incentrati solo su determinati aspetti della materia o dell'atto in esame e si propone di inserire tra i principi anche quello della completezza della consultazione (n. **103**).
2. **Inclusione e accessibilità.** Il principio è stato oggetto di un'ampia e variegata serie di commenti. Sotto il profilo dell'inclusione, molti contributi sottolineano l'esigenza di evitare di limitare il novero dei soggetti coinvolti nella consultazione e di adottare criteri il più possibile inclusivi, per scongiurare il rischio di esclusioni arbitrarie (nn. **9**, **28**, **29** e **104**). Tuttavia, in un commento si osserva che l'ampliamento del numero dei soggetti destinatari della consultazione, senza distinguere il tipo di interessi che essi rappresentano, non è necessariamente sinonimo di una migliore qualità delle informazioni acquisite (n. **102**). Nel caso di consultazioni selettive, si propone di specificare i criteri sulla base dei quali sono stati individuati i destinatari (n. **51**). Molti contributi tendono ad assimilare il principio in questione a quello della pubblicità e sottolineano la necessità di

ESEMPIO: LA CONSULTAZIONE DEL SENATO SULLE LINEE GUIDA PER LE CONSULTAZIONI

RISCONTRO DEGLI ESITI

Come è stato modificato il documento di consultazione?

Il presente paragrafo è redatto in ossequio al principio del riscontro, al fine di dare esplicita contezza delle modifiche apportate alla Proposta di Linee guida a seguito dei contributi pervenuti.

Si può notare, in via generale, che le risposte hanno fornito spunti e osservazioni utili a migliorare sia la qualità redazionale sia i contenuti della Proposta e che la maggioranza dei contributi si è concentrata su richieste di modifica volte a:

- riconoscere e garantire forme di consultazione aperte, inclusive e accessibili a tutti;
- assicurare una divulgazione quanto più possibile ampia e capillare dell'iniziativa;
- fornire un adeguato riscontro degli esiti del procedimento consultivo e dell'incidenza dei contributi sulle decisioni assunte.

Queste indicazioni sono state ripetute dai consultati più volte e in relazione a vari principi, requisiti e fasi, segno della particolare preoccupazione e attenzione per i citati profili, che sono apparsi essenziali per assicurare sia una partecipazione effettiva ed efficace sia la presa in considerazione dei contributi trasmessi.

Alla luce di queste indicazioni, di altri spunti più specifici e di una riflessione complessiva volta ad evitare ridondanze e ad assicurare un migliore coordinamento tra i diversi principi e le varie fasi del procedimento, si è ritenuto di modificare la Proposta di Linee guida come di seguito indicato.

In via preliminare si è accolta l'indicazione di unificare sotto la denominazione "PRINCÍPI" anche i "REQUISITI", non risultando sempre evidente e netta la distinzione. Inoltre sono stati enucleati con maggiore precisione i singoli principi ed è stata utilizzata, in alcuni casi, una denominazione più chiara e, al tempo stesso, di più immediata comprensione.

Imparzialità e correttezza. Si è ritenuto di scindere i due profili, individuando, accanto al principio di imparzialità, un autonomo principio di "lealtà comunicativa" che esprime quelle esigenze di correttezza alle quali si dovrebbero conformare sia la consultazione sia, più in generale, i rapporti tra organo decisore e consultati. Non si è ritenuto necessario, invece, enfatizzare l'aspetto relativo al "perseguimento dell'interesse generale" che appare

23

Questionario n. 5

A che titolo risponde al questionario? Privato Cittadino

Nome dell'eventuale organizzazione rappresentata:

Come è venuto a conoscenza della consultazione pubblica?

- TV: No
- Stampa: No
- Sito Internet del Senato: No
- Altri siti Internet: No
- Su invito: Sì
- Altro

PRINCÍPIE REQUISITI

Imparzialità e correttezza (P1).

P1a) Siete d'accordo con questa formulazione? Sì

P1b) Inserite il vostro commento:

Inclusione e accessibilità (P2).

P2a) Siete d'accordo con questa formulazione? Sì

P2b) Inserite il vostro commento:

Trasparenza e pubblicità (P3).

P3a) Siete d'accordo con questa formulazione? Sì

P3b) Inserite il vostro commento:

Riscontro (P4).

P4a) Siete d'accordo con questa formulazione? Sì

P4b) Inserite il vostro commento:

Strutturazione e congruità (R1).

R1a) Siete d'accordo con questa formulazione? Sì

R1b) Inserite il vostro commento: Attenzione tuttavia a non guidare eccessivamente la discussione solo su canali ovvi e considerati sicuri.

Chiarezza (R2).

R2a) Siete d'accordo con questa formulazione? Sì

R2b) Inserite il vostro commento:

Tempestività (R3).

R3a) Siete d'accordo con questa formulazione? Sì

R3b) Inserite il vostro commento:

Riservatezza (R4).

R4a) Siete d'accordo con questa formulazione? Sì

R4b) Inserite il vostro commento:

FASI E ATTIVITÀ

PREPARAZIONE DELLA CONSULTAZIONE

F1a) Ritenete che le attività di preparazione della consultazione siano correttamente individuate e descritte? Sì

F1b) Inserite il vostro commento:

SVOLGIMENTO DELLA CONSULTAZIONE

F2a) Ritenete che le attività relative allo svolgimento della consultazione siano correttamente individuate e descritte? No

F2b) Inserite il vostro commento: Non sono d'accordo sull'escludere senz'altro i contributi anonimi. Possono verificarsi delle situazioni in cui il possessore di informazioni rilevanti e interessanti per la discussione non è in grado o non si sente a suo agio nel rivelare la propria identità. In questo caso, fermo restando tutte le cautele del caso e alla coerenza del contributo con i contenuti della discussione, non credo che sia giusto aprioristicamente rifiutarsi di prendere in considerazione un contributo potenzialmente interessante solo perché anonimo. L'anonimato non dovrebbe essere, di per sé, criterio di inadeguatezza o inaccettabilità di un contributo.

ELABORAZIONE DEI DOCUMENTI FINALI

F3a) Ritenete che i documenti finali siano sufficienti e che il loro contenuto sia adeguato e rispondente alle finalità della consultazione? Sì

F3b) Inserite il vostro commento: E' importantissimo comunque mettere a disposizione sia i dati aggregati ed interpretati dall'estensore della relazione finale, sia in forma disaggregata e nuda i dati utilizzati dall'estensore per arrivare alla relazione finale.

ESEMPIO: IL REPORT DELLA CONSULTAZIONE SUL 4° PIANO OGP

IL CASO DELLA BOZZA DI PIANO OGP:

- Riconcontro puntuale sulle proposte dell'Open Government Forum
- Dati sulla partecipazione alla consultazione sulla bozza di piano
- Risposta ai contributi pervenuti (ricostruzione sintetica)

AZIONE 4 - Supporto alla partecipazione

COMMENTI RICEVUTI: 40

Risposte ai commenti:

L'azione ha ricevuto molti commenti positivi e partecipazione da parte degli utenti. Per quanto riguarda alcuni dubbi espressi in questa fase di consultazione, si ravvisa che:

1. con riferimento alla richiesta degli utenti di una maggiore e concreta apertura a tutto campo delle pubbliche amministrazioni, si può affermare che, in linea generale, la piattaforma per la partecipazione, prevista dal Piano, risponde già a molte osservazioni presentate. Queste ultime sono infatti accolte nei contenuti della guida alla consultazione pubblica, prevista dal Piano, ove si prevede che la consultazione sia uno strumento a supporto di tutte le fasi del processo decisionale, ivi compresa quella di monitoraggio. Del resto, questo approccio è coerente con quanto previsto, con riferimento agli atti normativi del Governo, dalla disciplina in materia di AIR³ e VIR⁴, laddove si stabilisce che la consultazione sia parte integrante e indispensabile dei processi di analisi (preventiva) e di valutazione (successiva) della regolamentazione. Inoltre, il portale delle consultazioni pubbliche, che sarà realizzato nell'ambito dell'azione, favorirà la pubblicizzazione delle iniziative di consultazione, fornendo l'opportunità di accesso da un unico punto alle consultazioni promosse dalle PA (portale aggregatore). Sarà prevista, in aggiunta, la possibilità per gli utenti di ricevere *alert* per contribuire alla diffusione delle informazioni anche attraverso i *social network*.
2. Per quanto riguarda i dubbi presentati in riferimento all'utilizzo dei *social network*, in termini sia di *privacy* che di accesso agli stessi, si ravvisa che la piattaforma per la partecipazione si baserà su un *software open source*. Per quanto riguarda la *privacy*, la guida alla consultazione dedica ampio spazio alle indicazioni operative per proteggere i dati personali dei partecipanti.
3. In riferimento ai commenti espressi in relazione alla partecipazione dei Comuni, si attesta che l'autonomia di iniziativa dei Comuni (e regionale) sia un principio cardine di questa azione. In tal senso, l'approccio che sarà seguito è quello di valorizzare le *best practice*, anche delle amministrazioni comunali (e regionali). Inoltre, il portale delle consultazioni raccoglierà anche le iniziative delle amministrazioni locali e la piattaforma per la partecipazione sarà messa a disposizione delle PA regionali e locali che la vorranno utilizzare.
4. Per quanto concerne la tematica della diffusione dei risultati delle consultazioni, visti come un modo per incentivare la partecipazione su una vasta porzione della popolazione, si ravvisa che all'interno dei contenuti della guida alla consultazione (di cui sopra) si preveda una fase

VALUTARE LE CONSULTAZIONI

Una sistematica attività di valutazione delle iniziative di consultazione consente di verificare il **raggiungimento degli obiettivi prefissati**, individuare **fattori di successo** e **punti di debolezza**, favorire il **miglioramento dei processi**

È utile chiedersi:

- ▶ Sono stati raggiunti gli obiettivi stabiliti in fase di progettazione?
- ▶ Quale è stata la portata della partecipazione? Vi sono stakeholder che non hanno partecipato? Per quali ragioni?
- ▶ Sono stati acquisiti elementi utili per l'assunzione della decisione finale? I contributi ricevuti hanno spinto a riconsiderare le posizioni o i documenti posti in consultazione?

GRAZIE
PER L'ATTENZIONE