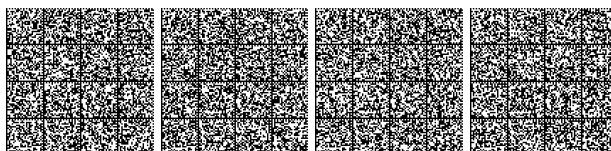


LINEE GUIDA SULLA CONSULTAZIONE PUBBLICA IN ITALIA



SOMMARIO

Introduzione.....

Principi generali

1 Impegno

2 Chiarezza

3 Trasparenza.....

4 Sostegno alla partecipazione

5 Privacy.....

6 Imparzialità

7 Inclusione

8 Tempestività

9 Orientamento al cittadino

Crediti.....



INTRODUZIONE

Il presente documento fornisce i 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. Le indicazioni sono ispirate alle raccomandazioni e alle migliori pratiche internazionali.¹

In questa prima versione delle linee guida, accanto ad ogni principio sono stati introdotti, per facilitarne la comprensione e l'applicabilità concreta, dei criteri attuativi, vale a dire alcune indicazioni sulle modalità con cui l'amministrazione può declinare ogni principio.

Inoltre, per facilitare l'amministrazione nell'applicazione dei principi, è stato redatto un documento di analisi che riassume, in un quadro sintetico, gli esempi tratti dalla prima raccolta di esperienze di consultazione avviate sul territorio nazionale da amministrazioni centrali e locali.

Queste linee guida costituiscono il punto iniziale di un processo in cui sviluppare e migliorare i principi e i criteri per la consultazione pubblica sulla base delle esperienze che saranno raccolte o realizzate. La materia trattata, infatti, per la sua stessa natura richiede un aggiornamento costante sulla base delle esperienze che le amministrazioni e la società civile intraprenderanno.

Pertanto, le linee guida potranno essere ulteriormente sviluppate nel prossimo biennio sulla base:

- dell'ulteriore raccolta di buone pratiche di consultazione, tramite la compilazione di una scheda on line sul sito open.gov.it o partecipa.gov.it;
- della nuova versione dei principi OCSE per l'*open government*, che sarà pubblicata entro il 2017;
- dell'esperienza maturata con la realizzazione delle consultazioni che saranno condotte nel rispetto delle presenti linee guida.

¹ I seguenti principi sono ispirati a principi diffusi nelle esperienze internazionali in particolare dell'OCSE, dell'UE e di alcuni Paesi tra cui UK, USA e Australia.



Un altro importante punto del percorso di sviluppo delle linee guida consiste nella possibilità che queste potranno essere affiancate da altri documenti che approfondiscano i modelli di consultazione adatti a particolari casi (politiche di settore, pianificazione strategica, programmazione territoriale, valutazioni di impatto, ...) e da guide metodologiche, *toolkit* e *playbook* che accompagnino l'amministrazione nelle fasi di progettazione e realizzazione di un processo consultivo.²

² Il Dipartimento della funzione pubblica ha redatto le presenti linee guida come programmato dall'azione 14 del III Piano d'azione nazionale OGP, previsto nell'ambito della partecipazione italiana all'iniziativa internazionale *Open Government Partnership*. In accordo con i principi di trasparenza, partecipazione e *accountability* promossi e sostenuti da questa iniziativa, il processo di definizione di queste linee guida ha previsto 3 fasi:

1. una fase iniziale in cui è stata redatta una prima bozza, definita nel mese di novembre 2016 dal Gruppo di lavoro sulla Partecipazione (OGP *Team* in dialogo con il Tavolo partecipazione della società civile e delle PA);
2. una fase di consultazione pubblica dal 1 dicembre 2016 al 12 febbraio 2017;
3. una fase di redazione finale con il Gruppo di lavoro sulla Partecipazione, dal 13 febbraio al 9 marzo, giorno in cui tali linee guida sono state presentate in occasione della Settimana dell'Amministrazione Aperta 2017.

In parallelo ai periodi di consultazione è stata avviata anche una raccolta *on line* di esperienze di consultazione rivolta sia alla pubblica amministrazione che alla società civile che ha permesso di ottenere un primo insieme di processi di consultazione su cui è stata condotta l'analisi richiamata nel testo.



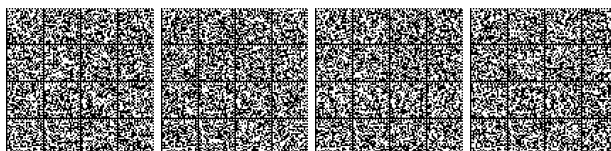
PRINCIPI GENERALI

1 IMPEGNO

L'apertura di un processo decisionale deve essere uno dei valori che ispira l'attività dall'amministrazione pubblica e il risultato di una decisione condivisa dai vertici politici, dai dirigenti e dai funzionari che si impegnano a garantire il rispetto dei principi generali per le consultazioni pubbliche e l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale.

Criteri:

- l'amministrazione si impegna a considerare la consultazione come una fase essenziale del processo decisionale e a ricorrervi in relazione alla materia trattata e alla rilevanza della decisione per il territorio e per i destinatari; a tal fine si impegna anche a determinare quali provvedimenti, per la loro natura e rilevanza, devono essere oggetto di consultazione, dandone adeguata pubblicità;
- l'amministrazione promuove e accoglie l'iniziativa dal basso e l'innovazione nei processi consultivi, e sostiene le iniziative di partecipazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni;
- l'amministrazione impegna adeguate risorse (es.: finanziarie, logistiche, tecnologiche e umane) affinché la consultazione risulti essere efficace;
- l'amministrazione crea un'adeguata preparazione organizzativa per i processi di consultazione, attraverso lo sviluppo di una cultura della partecipazione e l'acquisizione di competenze per gestire tali processi e la formazione di reti di collaborazione per lo scambio delle buone pratiche tra amministrazioni;
- l'amministrazione si impegna, quando necessario, a ricorrere a figure tecniche, terze ed indipendenti, con competenze professionali specifiche nella gestione dei processi consultivi;
- l'amministrazione, ove è possibile, si impegna a favorire la partecipazione delle associazioni rappresentative, nonché di tutti i soggetti che contribuiscono a formare un ecosistema partecipativo e responsabile, al fine di moltiplicare presso la cittadinanza le occasioni di dibattito sui temi oggetto di consultazione;
- l'amministrazione sceglie il tipo di strumenti da utilizzare per la consultazione (*off line* e/o *on line*) più adeguato ai contenuti e alla portata delle decisioni pubbliche per cui si chiede la partecipazione.



2 CHIAREZZA

Gli obiettivi della consultazione, così come l'oggetto, i destinatari, i ruoli e i metodi devono essere definiti chiaramente prima dell'avvio della consultazione; al fine di favorire una partecipazione la più informata possibile, il processo di consultazione, deve essere corredato da informazioni pertinenti, complete e facili da comprendere anche per chi non possiede le competenze tecniche.

Criteri:

- l'amministrazione deve esplicitamente definire in anticipo come verrà considerato l'esito della consultazione, vale a dire se questo sarà vincolante per le scelte pubbliche o meno;
- la consultazione e tutta la documentazione informativa a suo corredo devono essere formulate in un linguaggio facile da comprendere, chiaro e adeguato ai potenziali partecipanti; nel caso di materie complesse l'amministrazione si impegna a produrre anche delle sintesi non tecniche in stile divulgativo;
- i quesiti della consultazione devono essere formulati in un linguaggio chiaro e adeguato, attraverso frasi concise e brevi;
- la consultazione e i materiali informativi associati devono essere comunicati e diffusi attraverso modalità tali da rendere edotti e coinvolgere i partecipanti nella formulazione di proposte e commenti;
- tutti i materiali informativi associati alla consultazione devono riportare i dati riguardo chi li ha prodotti, quando e come sono stati elaborati, a quali fonti di dati fanno riferimento;
- la divisione delle responsabilità e dei ruoli tra amministrazione e partecipanti alla consultazione è resa esplicita chiaramente prima dell'avvio della consultazione;
- gli indicatori quantitativi e qualitativi e le metodologie per la valutazione finale della consultazione sono definiti chiaramente nella fase iniziale e resi pubblici.

3 TRASPARENZA

Tutte le fasi, gli aspetti e i costi del processo di consultazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutti i cittadini.

Criteri:

- le attività di comunicazione accompagnano e supportano la consultazione lungo le fasi di progettazione, svolgimento e valutazione, al fine di rendere effettivo il diritto alla partecipazione, favorire il coinvolgimento attivo e migliorare la qualità dei processi consultivi;



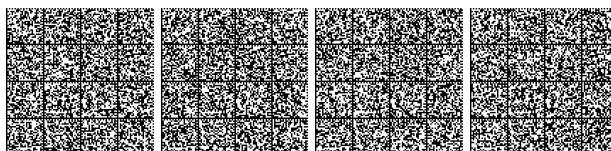
- l'amministrazione rende pubblico l'esito della consultazione, al termine di essa ed al termine di ogni fase per i processi consultivi più complessi, attraverso un rapporto di sintesi; il rapporto, oltre a riassumere le posizioni raccolte, chiarisce come queste influenzeranno la decisione finale e/o rende noti i motivi per cui, eventualmente, non potranno essere accolte;
- l'amministrazione rende pubblici tutti i documenti a corredo della consultazione, nonché le posizioni espresse dai partecipanti, i loro commenti e le loro proposte, sia in formato integrale che attraverso rapporti di sintesi, in modo da favorire un livello adeguato e diffuso di controllo; la documentazione deve essere resa disponibile in formati digitali tali da permetterne la condivisione, il riuso e la permanenza nel tempo (5 anni);
- l'amministrazione garantisce la trasparenza sui partecipanti alla consultazione, pubblicando informazioni in forma aggregata (es.: numero di partecipanti, numero dei commenti pervenuti, natura dei partecipanti, caratteristiche anagrafiche dei partecipanti,...) e, dove questo non comporti una violazione della *privacy*, in forma puntuale (es.: l'amministrazione rende pubblici i nomi dei partecipanti e delle organizzazioni a cui appartengono);
- l'amministrazione rende pubblici in un documento a corredo della consultazione tutti i nomi ed i profili professionali dei funzionari e dei consulenti che sono coinvolti a vario titolo nell'organizzazione della consultazione;
- l'amministrazione garantisce la trasparenza sui costi sostenuti per organizzare e attuare la consultazione.

4 SOSTEGNO ALLA PARTECIPAZIONE

La consapevolezza dell'importanza dei processi di consultazione deve essere sostenuta anche mediante attività di informazione, comunicazione ed educazione volte ad accrescere la partecipazione e la collaborazione di cittadini, imprese e loro associazioni.

Criteri:

- l'amministrazione promuove la creazione, al suo interno e con tutti i soggetti coinvolti, di comunità attive e consapevoli capaci di sviluppare un dibattito, *on line* e *off line*, maturo e non polarizzato e di formulare proposte e commenti;
- l'amministrazione può considerare di coinvolgere i destinatari della consultazione nella individuazione delle modalità di realizzazione della consultazione al fine di costruire un quadro di riferimento condiviso che garantisca legittimazione alla partecipazione e la fiducia reciproca;
- l'amministrazione adotta, con adeguate risorse umane ed economiche, le iniziative (*off line*) e le tecnologie (*on line*) necessarie per permettere un'effettiva partecipazione prima, durante e dopo il processo di consultazione;



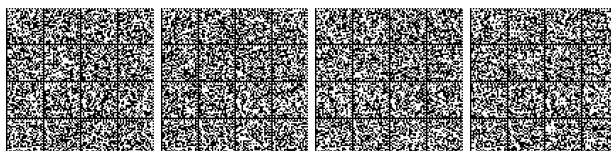
- l'amministrazione promuove la cultura della partecipazione, dell'integrità e del monitoraggio civico nelle scuole mediante corsi e moduli formativi specifici ed incentiva la creazione di reti di relazioni tra la scuola ed i soggetti pubblici e privati dedicati a tale compito;
- l'amministrazione può mettere a disposizione gratuitamente i luoghi pubblici per permettere ai cittadini di sviluppare forme di dialogo diretto tra loro e con l'amministrazione;
- l'amministrazione, anche mediante il ricorso alle sue risorse interne, attiva una comunicazione volta a mettere in risalto e riconosce il valore aggiunto del risultato ottenuto tramite la partecipazione al processo decisionale mediante la consultazione; a tal fine l'amministrazione individua ed elabora appositi indicatori.

5 PRIVACY

La consultazione pubblica deve garantire il rispetto della privacy dei partecipanti.

Criteri:

- tutte le fasi del processo di consultazione sono realizzate in modo da rispettare le norme nazionali in tema di privacy; in particolare il trattamento dei dati personali da parte dell'amministrazione deve avvenire in conformità alla normativa vigente, con particolare riferimento, fra l'altro, al rispetto dei principi di necessità, pertinenza e non eccedenza;
- l'amministrazione definisce in anticipo il grado di anonimato e il corrispondente livello di autenticazione richiesto per partecipare alla consultazione e lo rende noto; l'intervallo di possibili gradi di anonimato inizia dall'autenticazione con pseudonimo (solo tramite *mail on line*) fino all'autenticazione forte (ad es: *off line* con documento e *on line* con SPID);
- l'amministrazione identifica, nella fase di ideazione della consultazione, quali informazioni registra e mantiene e per quanto tempo, anche in accordo con il grado di anonimato che si richiede;
- l'amministrazione rende pubbliche le politiche di *privacy* relative ad ogni modalità di coinvolgimento prevista dalla consultazione, fornendo la dovuta informativa per il trattamento dei dati personali e acquisendo il necessario consenso, in modo che il partecipante possa conoscere in anticipo quali informazioni sono raccolte, per quanto tempo e come saranno gestite ed usate; l'amministrazione consente ai partecipanti, ove possibile, di scegliere se pubblicare i propri dati identificativi o meno nella reportistica relativa alla consultazione;
- l'amministrazione evidenzia e diffonde le regole di comportamento e i termini di uso per la consultazione a cui i partecipanti sono soggetti (moderazione, rimozioni di contenuti non appropriati, rimozioni di violazioni dei diritti di terzi,...).



6 IMPARZIALITÀ

La consultazione pubblica deve essere progettata e realizzata garantendo l'imparzialità del processo in modo tale da perseguire l'interesse generale.

Criteri:

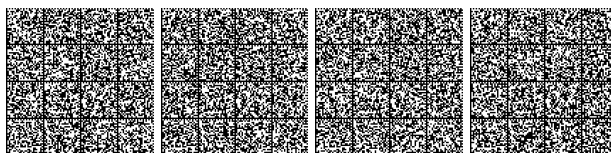
- l'amministrazione deve essere guidata esclusivamente da interessi espliciti e dichiarati durante l'intero processo di consultazione; a tal fine può dotarsi di figure di garanzia interne, o coinvolgere soggetti terzi indipendenti, in grado di monitorare l'imparzialità del processo consultivo;
- la platea dei soggetti chiamati a partecipare alla consultazione deve comprendere tutti i potenziali interessati alla materia oggetto di consultazione, sia quelli interessati direttamente che indirettamente dalla decisione pubblica;
- i quesiti sono formulati in una modalità neutra tale da non condizionare i giudizi verso un esito predeterminato;
- l'analisi dei dati e delle informazioni reperite attraverso la consultazione deve essere effettuata in modo neutro, completo e trasparente.

7 INCLUSIONE

L'amministrazione pubblica deve garantire che la partecipazione al processo di consultazione sia il più possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilità di partecipare a tutte le persone interessate.

Criteri:

- l'amministrazione, in funzione della portata della consultazione, accoglie i bisogni di tutte le categorie dei potenziali interessati e prevede le opportune misure per permettere la loro partecipazione, riconoscendo il valore intrinseco di ciascun contributo;
- la scelta degli strumenti da usare per realizzare la consultazione non deve pregiudicare la partecipazione di nessuno dei soggetti interessati, per motivi logistici, tecnologici, di sicurezza, socio economico, culturali, religiosi e di genere;
- il grado di anonimato (che può variare da una identificazione forte fino all'anonimato tramite pseudonimo), soprattutto nelle modalità *on line*, deve essere scelto in modo da non pregiudicare la partecipazione di tutti;
- a seconda dell'ampiezza e della tipologia della platea dei potenziali interessati, l'amministrazione può prevedere diversi canali di accesso alla consultazione e/o diverse fasi di consultazione, ciascuna adatta ai bisogni delle varie categorie dei soggetti coinvolti;



- la consultazione può fare ricorso a soluzioni tecnologiche e a una combinazione di modalità *on line* e *off line* per permettere l'accesso a tutte le categorie di utenti, senza che pregiudizi siano arrecati da condizioni sociali, livello di istruzione, genere, età e salute.

8 TEMPESTIVITÀ

La consultazione, in quanto parte di un processo decisionale più ampio, deve dare ai partecipanti la possibilità effettiva di concorrere a determinare la decisione finale; pertanto deve essere condotta nelle fasi in cui i differenti punti di vista siano ancora in discussione e sussistano le condizioni per cui diversi approcci alla materia in oggetto possano essere presi in considerazione.

Criteri:

- l'amministrazione fissa in anticipo l'orizzonte temporale relativo al processo di consultazione e lo rende noto agli interessati per tempo attraverso tutti i canali a sua disposizione (email, social media, annunci, lettere di invito, ...);
- l'amministrazione assicura ed incentiva un periodo di dibattito e analisi dei vari punti di vista tra gli interessati, che può svolgersi con l'intervento attivo dell'amministrazione o del tutto indipendentemente da esso, nella fase antecedente la consultazione vera e propria; la durata di questo dibattito mira ad assicurare un periodo di pubblicità che sia adeguato al numero dei destinatari ed all'oggetto della consultazione;
- l'amministrazione pianifica una durata adeguata per il processo consultivo e prevede, per la consultazione vera e propria, un periodo possibilmente compreso tra le 8 e le 12 settimane.

9 ORIENTAMENTO AL CITTADINO

La consultazione richiede ai soggetti chiamati a partecipare un onere in termini di tempo e risorse e, pertanto, deve essere organizzata in modo da rendere tollerabile questo impegno e facilitare la partecipazione.

Criteri:

- l'amministrazione prevede, in funzione dell'impegno temporale richiesto per partecipare, forme di facilitazione (salvataggi intermedi, stampe, ...) orari e sedi che permettano all'utente di conciliare la partecipazione con le proprie esigenze di vita e lavoro;



- l'amministrazione evita di far coincidere il periodo di consultazione esclusivamente con i periodi dell'anno come quelli festivi o estivi e di avviare iniziative di consultazione su questioni irrilevanti;
- l'amministrazione favorisce il coordinamento con le altre amministrazioni e con i livelli di governo, al fine di evitare sovrapposizioni di iniziative di consultazione che si rivolgono alla stessa platea di soggetti;
- l'amministrazione può valutare l'adozione di processi consultivi su base periodica (consultazioni cicliche) nel caso di materie di vasto interesse pubblico che sono soggette a frequenti processi decisionali o che prevedono il coinvolgimento stabile di soggetti portatori di interesse.

CREDITI

Le Linee guida per la consultazione pubblica in Italia, promosse dal Dipartimento della funzione pubblica, sono state ideate e curate dal Team OGP e realizzate in collaborazione con il Gruppo di Lavoro sulla Partecipazione del Open Government Forum, che ne ha integrato e validato i contenuti durante la redazione, prima e dopo la consultazione pubblica.

Si ringraziano tutti coloro che hanno contribuito alla stesura del presente documento, in particolare tutte le colleghe e i colleghi del Team, i rappresentanti delle organizzazioni della Società Civile e i cittadini che si sono resi disponibili durante la consultazione.

17A04797

