



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione

LINEE GUIDA SULLA CONSULTAZIONE PUBBLICA IN ITALIA



9 marzo 2017

SOMMARIO

Introduzione.....	1
Principi generali	3
1 Impegno	3
2 Chiarezza	4
3 Trasparenza.....	5
4 Sostegno alla partecipazione	6
5 Privacy.....	7
6 Imparzialità	8
7 Inclusione	9
8 Tempestività	10
9 Orientamento al cittadino	11
Crediti.....	12

Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia

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.

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

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.

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 della decisione pubblica 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.