

LINEE GUIDA SULLA CONSULTAZIONE PUBBLICA IN ITALIA

INTRODUZIONE

Il Dipartimento della funzione pubblica ha redatto questa bozza di linee guida previste nell’Azione 14 del terzo piano OGP nell’ottica di definire uno strumento a disposizione delle amministrazioni pubbliche che intendano prendere decisioni pubbliche coinvolgendo i cittadini, le imprese e le loro associazioni.

Il documento fornisce i principi generali affinché i percorsi di consultazione 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

La stesura delle linee guida, sarà ulteriormente approfondita ed integrata nel 2017 con:

- la raccolta di buone pratiche di consultazione a livello nazionale e locale;
- la nuova versione dei principi OCSE per l’*open government*, che uscirà nel 2017;
- l’esperienza maturata con la realizzazione delle consultazioni previste dall’azione 14, che saranno condotte nel rispetto della bozza di linee guida.

Nel futuro questo documento potrà essere integrato con principi operativi e criteri attuativi inerenti modelli di consultazione adatti a particolari processi (*policy making*, valutazioni di progetti, ecc.) e con *toolkit* che guidino l’amministrazione nel progettare e realizzare un processo consultivo.

In questa versione delle linee guida, i principi generali sono perfezionati da criteri attuativi, ovvero da possibili modalità con cui l’amministrazione può declinare quel particolare principio.

Tali principi saranno accompagnati anche da casi studio esemplificativi di buone pratiche, grazie alla raccolta di esperienze di consultazione che avverrà attraverso un [sondaggio online](#).

Questa bozza, definita nel mese di novembre 2016 dal Gruppo di lavoro sulla Partecipazione (OGP Team in dialogo con il Tavolo partecipazione della società civile costituito all'interno dell'Open

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.

Government Forum), sarà sottoposta a consultazione pubblica a partire dal 5 dicembre 2016 fino al 30 gennaio 2017.

PRINCIPI GENERALI

1 IMPEGNO

L'apertura di un processo decisionale pubblico deve essere uno dei principi ispiratori dell'attività dall'amministrazione pubblica e il risultato di una decisione, condivisa dai suoi vertici politici, dai suoi dirigenti e dai suoi funzionari, su cui si impegna al fine di garantire il rispetto dei principi generali per le consultazioni pubbliche e l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale.

Criteria

- L'impegno alla consultazione pubblica, quando non previsto dalla norma, può essere incluso come parte essenziale del processo di decisione pubblica in funzione della materia trattata e del tipo di decisione;
- le amministrazioni promuovono e accolgono l'iniziativa dal basso e l'innovazione nei processi consultivi, e sostengono 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 cultura organizzativa specifica per i processi di consultazione, attraverso lo sviluppo 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 può ricorrere a figure tecniche con competenze professionali specifiche nella gestione dei processi consultivi;
- l'amministrazione può essere coadiuvata da associazioni *no-profit*, associazioni di rappresentanza, associazioni di cittadini;
- la scelta del tipo di strumenti da utilizzare per la consultazione (*off-line*: gruppi, incontri, conferenze; *on-line*: *email*, questionari, *webinar*, ideari), deve essere adeguata 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 ed i metodi devono essere definiti chiaramente prima dell'avvio della consultazione; il processo consultivo, al fine di favorire una partecipazione la più informata possibile, deve essere corredato da informazioni pertinenti, complete e facili da comprendere anche per chi non ha le competenze tecniche.

Criteria

- L'amministrazione deve esplicitamente definire in anticipo come verrà considerato l'esito della consultazione, ovvero se questo sarà vincolante per le scelte pubbliche o semplicemente consultivo;
- la consultazione e tutta la documentazione informativa a suo corredo devono essere formulate in un linguaggio facile da comprendere e chiaro, anche in riferimento i potenziali partecipanti;
- 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;
- 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 e gli aspetti del processo di consultazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutta la cittadinanza.

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 inclusivi;
- l'amministrazione, al termine della consultazione (ed al termine di ogni fase per i processi consultivi più complessi), ne rende pubblico l'esito attraverso un rapporto di sintesi che, oltre a riassumere le posizioni raccolte, chiarisce come e quali di queste influenzeranno la decisione finale e/o rende noto 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 controllo diffuso ed adeguato; tale documentazione deve essere resa disponibile nei formati digitali tali da permetterne la condivisione, il riuso e la permanenza nel tempo;
- 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) e, dove questo non comporti una violazione della *privacy*, in forma puntuale (es.: l'amministrazione rendere pubblici i nomi dei partecipanti).

4 SOSTEGNO ALLA PARTECIPAZIONE

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

Criteri

- L'amministrazione favorisce la creazione, con tutti i soggetti coinvolti, di comunità attive e consapevoli capaci di sviluppare un dibattito, online e offline, 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 la legittimità della partecipazione e la fiducia reciproca;
- l'amministrazione adotta le tecnologie necessarie per permettere un'effettiva partecipazione (es.: *forum* a disposizione dei cittadini, *social media* e *blog* moderati da *community manager*) prima, durante e dopo il processo di consultazione;
- l'amministrazione diffonde la cultura della partecipazione nelle scuole, incentivando la creazione di reti di soggetti pubblici e privati dedicati a tale compito;
- l'amministrazione può mettere a disposizione i luoghi pubblici per permettere ai cittadini di sviluppare forme di dialogo diretto tra loro e con l'amministrazione;
- la comunicazione attivata dall'amministrazione mette in risalto e riconosce il valore aggiunto del risultato ottenuto tramite la partecipazione al processo decisionale mediante la consultazione.

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*;
- nella fase di ideazione della consultazione l'amministrazione identifica 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, in modo che il partecipante possa conoscere in anticipo quali informazioni sono raccolte, per quanto tempo e come saranno gestite ed usate, in particolare se sono raccolti i dati sensibili personali;
- 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 di *privacy* altrui, ecc.).

6 IMPARZIALITÀ

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

Criteri

- L'amministrazione non deve essere indirizzata da interessi particolari durante l'intero 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 creare pregiudizi che conducano ad 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 consultivo 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, individua i bisogni di tutte le categorie e prevede le opportune misure per permettere la loro partecipazione;
- la scelta degli strumenti da usare per realizzare la consultazione non deve pregiudicare la partecipazione di nessuno dei soggetti interessati, per motivi logistici, tecnologici o di sicurezza;
- 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 portatori di interesse, l'amministrazione può prevedere diversi canali di accesso alla consultazione e/o diverse fasi di consultazione, ciascuna adatta ai bisogni delle varie categorie dei portatori di interesse 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, anche le più svantaggiate.

8 TEMPESTIVITÀ

La consultazione, in quanto parte di un processo decisionale più ampio, deve dare ai partecipanti la possibilità effettiva di influenzare la decisione finale; pertanto deve essere condotta nelle fasi in cui i differenti punti di vista sono ancora in discussione e sussistono le condizioni per cui diversi approcci alla materia in oggetto possono 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, SMS, 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, nella fase antecedente il periodo di consultazione vero e proprio; la durata di questa fase di dibattito mira ad assicurare un'adeguata pubblicità anche rispetto 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

- La consultazione, in funzione dell'impegno temporale richiesto per partecipare, prevede forme di facilitazione (salvataggi intermedi, stampe, ecc.) che permettano all'utente di conciliare l'atto della partecipazione con le proprie esigenze di vita e lavoro;
- l'amministrazione evita di far coincidere il periodo di consultazione con i periodi dell'anno come quelli festivi o di fine anno;
- al fine di evitare sovrapposizioni con iniziative di consultazione che si rivolgono alla stessa platea di soggetti, l'amministrazione favorisce il coordinamento con le altre amministrazioni e con i livelli di governo, in modo da assicurare coerenza ed evitare inutili duplicazioni;
- 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, l'amministrazione può valutare l'adozione di processi consultivi su base periodica (consultazioni cicliche).