

LINEE GUIDA SULLA CONSULTAZIONE

Aprile 2020

INDICE

LA CONSULTAZIONE

1. Cos'è la consultazione.....	7
2. Perché è importante consultare.....	8
3. Quando usare la consultazione.....	9
4. Chi coinvolgere.....	10
5. I principi	11

CONSULTARE IN 5 PASSI

PASSO 1. PROGETTARE LA CONSULTAZIONE	14
1.1. L'analisi del contesto	14
1.2. La progettazione della consultazione.....	16
FOCUS. Proteggere i dati personali dei partecipanti	22
PASSO 2. PREPARARE I MATERIALI	26
2.1. Il documento di consultazione.....	26
2.2. I materiali informativi di supporto.....	27
2.3. I quesiti di consultazione	27
2.4. I materiali di comunicazione	28
PASSO 3. SVOLGERE UNA CONSULTAZIONE	29
3.1. La gestione dei contributi.....	29
3.2. Precauzioni per l'uso.....	31
3.3. Le attività di comunicazione.....	32
PASSO 4. DAR CONTO DEI RISULTATI	33
4.1. Le informazioni da pubblicare	33
4.2. Il report sui risultati della consultazione.....	34
4.3. Il riscontro sull'efficacia della consultazione	34
PASSO 5. VALUTARE LE ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE	35
CHECKLIST	36
APPENDICE. La consultazione nelle normative di settore	39

Introduzione

Queste linee guida individuano i principi generali sulla consultazione e forniscono alle amministrazioni pubbliche indicazioni operative per la realizzazione di processi partecipativi aperti e inclusivi, al fine di **migliorare la qualità, la trasparenza e l'efficacia delle decisioni pubbliche.**

Il Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) prevede all'articolo 9 che le amministrazioni pubbliche «favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare».

Le linee guida sono formulate sulla base delle citate disposizioni normative e si ispirano alle migliori esperienze di consultazione e alle raccomandazioni elaborate a livello internazionale dall'OCSE in materia di governo aperto (*open government*) e di miglioramento della qualità della regolazione, nonché ai principi dell'Open Government Partnership. Sono altresì coerenti con gli orientamenti e le indicazioni adottati dalla Commissione Europea¹.

Le linee guida si rivolgono alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici non economici di livello nazionale e alle agenzie, di seguito indicate come "amministrazioni centrali" e rappresentano uno strumento a disposizione di tutte le altre amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni e gli enti regionali, gli enti locali e territoriali e le autonomie funzionali, per portare all'interno del processo decisionale il punto di vista dei soggetti interessati, nei limiti delle risorse finanziarie e umane disponibili. Il documento è un utile riferimento anche per i cittadini, le imprese e le loro associazioni, sia per conoscere le opportunità di partecipazione loro offerte, sia per verificare lo svolgimento delle consultazioni realizzate dalle amministrazioni pubbliche.

¹ In particolare, si vedano le Better regulation guidelines della Commissione europea e il relativo Toolbox al link https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en. Riguardo alle raccomandazioni e analisi dell'OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione (cosiddetta *better regulation*), si rimanda ai seguenti documenti: *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance (2012)*; *Regulatory Policy Outlook 2018*; report *Better Regulation Practices across the European Union (2019)*. Riguardo al tema del governo aperto (cosiddetto *open government*), si rimanda alla pagina OCSE dedicata (<https://www.oecd.org/gov/open-government.htm>) e al sito italiano dell'Open Government Partnership al link <http://open.gov.it/>.

È utile precisare che la consultazione svolta ai fini della predisposizione e revisione di atti normativi oggetto di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) è disciplinata dal D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169 al quale si rinvia². Le indicazioni sullo svolgimento delle consultazioni in ambito AIR e VIR sono contenute nella "Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione", più volte richiamata in questo documento.

Inoltre, restano fermi gli obblighi di consultazione previsti dalla legge e dalle disposizioni attuative riferite ad ambiti specifici (vedi anche Appendice).

Il documento è organizzato in due parti.

La prima parte, di carattere generale, intende chiarire che cos'è la consultazione pubblica, quali sono i benefici ad essa associati e in quali casi è utile coinvolgere i soggetti interessati; questa prima parte si chiude con l'individuazione dei principi generali a cui le amministrazioni devono conformarsi nel realizzare le attività di consultazione.

La seconda parte, che si caratterizza per il profilo operativo, fornisce una guida rivolta al personale delle amministrazioni direttamente coinvolto nella gestione dei processi di consultazione ed è articolata in cinque "passi": 1) progettare una consultazione; 2) preparare i materiali; 3) svolgere una consultazione; 4) dar conto dei risultati; 5) valutare le attività di consultazione. Un Focus specifico è dedicato alla protezione dei dati personali dei partecipanti alle consultazioni.



Per promuovere e rendere agevole la partecipazione, le iniziative di consultazione realizzate dalle amministrazioni centrali sono raccolte e rese pubbliche sul portale unico **www.consultazione.gov.it**. Per le stesse ragioni è auspicabile che le amministrazioni regionali e locali comunichino al portale le proprie iniziative di consultazione. Il portale potrà così costituire **il punto di accesso** per gli utenti che intendono partecipare alle consultazioni di proprio interesse **consentendo ai cittadini, alle imprese e alle loro associazioni di conoscere quali sono le iniziative in corso e in che modo è possibile partecipare**.

² Ai sensi dell'art. 5, c. 1 del D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, recante "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione", la disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa. La VIR è svolta sugli atti contenuti nel "Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione" adottato da ogni Amministrazione ai sensi dell'art. 12 del regolamento".



La consultazione

1. COS'È LA CONSULTAZIONE

La consultazione è uno strumento di partecipazione che consente alle amministrazioni di raccogliere il punto di vista di tutti i soggetti interessati – cittadini, imprese e loro organizzazioni – nell'elaborazione di politiche pubbliche.

In particolare, nel processo di consultazione, le amministrazioni pubbliche sollecitano i cittadini a fornire commenti, idee, osservazioni o altri tipi di informazioni allo scopo di arricchire e migliorare la decisione da prendere o il provvedimento da adottare. Una volta acquisiti ed esaminati i contributi, le amministrazioni rendono conto delle osservazioni pervenute e di quelle eventualmente accolte.

La consultazione quindi non si esaurisce in un flusso informativo “a senso unico”: consultare significa, infatti, dare vita ad uno scambio comunicativo tra l'amministrazione e i cittadini su una determinata questione o proposta, così da giungere all'adozione partecipata di una decisione. L'impegno politico di valorizzare il ruolo della partecipazione dei cittadini è un presupposto fondamentale delle attività di consultazione fortemente rimarcato dalle principali raccomandazioni internazionali in materia. La responsabilità decisionale resta, naturalmente, in capo all'amministrazione o all'organo di governo competente, il quale deve, comunque, impegnarsi a valorizzare il ruolo della partecipazione e garantire la massima trasparenza del processo di consultazione e della motivazione delle scelte effettuate, nei confronti dei partecipanti e, più in generale, di tutti i cittadini.

Fatti salvi i casi in cui vige un obbligo normativo di consultare, le amministrazioni, come indicato in dettaglio nel Passo 1, scelgono di ricorrere alla consultazione e pianificano le relative attività tenendo conto del contesto e dei benefici che possono derivare dalla consultazione stessa nonché dei vincoli normativi, politici, organizzativi e dell'urgenza delle decisioni da adottare. Inoltre le attività di consultazione sono pianificate e realizzate nell'ambito delle risorse finanziarie e umane disponibili.



2. PERCHÉ È IMPORTANTE CONSULTARE

PER RACCOGLIERE INFORMAZIONI ED ELEMENTI CONOSCITIVI. Consultando, le amministrazioni possono portare all'interno del processo decisionale le idee, le conoscenze e le esperienze dei soggetti destinatari delle decisioni (cittadini, imprese ecc.), arricchendo in tal modo la base informativa a loro disposizione. È possibile infatti che il decisore pubblico disponga di un patrimonio informativo limitato e che, al tempo stesso, i destinatari siano in possesso di conoscenze più approfondite riguardo a un determinato fenomeno o a uno specifico settore oggetto di intervento.

PER MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLE DECISIONI DA PRENDERE. La consultazione favorisce il miglioramento della qualità delle decisioni pubbliche. Aprire i processi decisionali alla partecipazione dei soggetti interessati consente di includere le istanze di tutti i potenziali destinatari di una decisione e aiuta quindi le amministrazioni a meglio valutare e a bilanciare gli interessi in gioco. Coinvolgere soggetti esterni alle amministrazioni può inoltre introdurre nel processo decisionale idee e posizioni altrimenti non considerate, aiutando i decisori a fare emergere questioni non ancora prese in considerazione e ad affrontare in anticipo le potenziali criticità nell'attuazione di una politica. Coinvolgere i soggetti interessati può inoltre accrescere la fiducia nelle istituzioni e il "senso di appartenenza" e, in futuro, favorire l'osservanza delle decisioni da parte dei destinatari.

PER VERIFICARE GLI EFFETTI DELLE DECISIONI GIÀ PRESE. Il contributo dei destinatari è essenziale, nella verifica dell'attuazione delle decisioni già prese. In questo senso, la consultazione supporta le amministrazioni nell'individuazione di criticità, inefficienze, adempimenti burocratici eccessivi o inutili ecc. Le attività di consultazione possono essere un valido strumento per procedere all'analisi di un particolare settore, di una politica pubblica o di una procedura.

PER RENDERE TRASPARENTI LE DECISIONI. La consultazione è uno strumento che favorisce la trasparenza del processo decisionale. Per coinvolgere efficacemente i cittadini nella formulazione delle decisioni è necessario in primo luogo fornire loro una serie di informazioni, condividendo gli obiettivi, gli schemi dei documenti e mettendo in comune studi, analisi e basi informative, affinché la partecipazione sia il più possibile informata. È inoltre particolarmente rilevante assicurare la massima trasparenza delle indicazioni emerse dalla consultazione e delle decisioni assunte a valle dei contributi ricevuti.



La consultazione è utile alle amministrazioni pubbliche per **raccolgere elementi conoscitivi**.

3. QUANDO USARE LA CONSULTAZIONE

La consultazione è da concepire come un processo continuo, in grado di supportare l'intero ciclo decisionale. Ciò implica che i soggetti interessati devono essere coinvolti in tutte le fasi del processo di formazione e attuazione di una politica pubblica.

QUANDO CONSULTARE. Le attività di consultazione devono prendere avvio già nelle primissime fasi del processo decisionale, in modo tale da consentire ai soggetti interessati di contribuire a definire il contenuto di una decisione (non limitando, cioè, il loro ruolo ad una mera presa d'atto di una decisione di fatto già assunta). Infatti:

- a un primo stadio, quando il decisore pubblico definisce le **priorità di intervento** e seleziona le questioni su cui intervenire, la consultazione può essere utilizzata per individuare le criticità di un determinato settore o per raccogliere idee e suggerimenti;
- nella fase di **elaborazione e formulazione** del contenuto di una decisione, la consultazione può essere utilizzata per raccogliere commenti e opinioni su un documento (ad esempio documenti di indirizzo, di pianificazione strategica, di politica generale ecc.);
- nelle **fasi dell'implementazione, del monitoraggio e della verifica dell'efficacia** di una decisione già adottata, i soggetti interessati possono contribuire segnalando criticità e problemi attuativi, anche al fine di sollecitare una revisione della stessa.

I CRITERI. Come più volte sottolineato, la consultazione pubblica contribuisce a migliorare la qualità di un processo decisionale e ad aumentarne la trasparenza. Per queste ragioni, è auspicabile il ricorso più ampio alla consultazione. Ciò premesso, è utile individuare i criteri in base ai quali l'amministrazione decide di avviare un processo partecipativo. Sono fatti salvi i casi in cui sussiste un obbligo di consultare: in tali circostanze dovranno essere applicati i criteri stabiliti dalle specifiche disposizioni normative che prevedono la consultazione³ (vedi anche l'Appendice su obblighi di consultazione nella normativa di settore).

In particolare, nel valutare se consultare, si dovrebbero prendere in considerazione i seguenti criteri:

1. Il numero dei destinatari interessati dalla decisione;
2. la rilevanza dell'impatto.
3. la rilevanza dell'acquisizione di informazioni ai fini dell'assunzione della decisione.

Maggiore impegno, anche in termini di risorse da dedicare all'iniziativa, dovrebbe essere riservato a questioni o decisioni che si ritiene interessino un numero elevato di destinatari, o che possano avere su di essi un impatto significativo, e ai casi in cui la raccolta di nuove informazioni sia particolarmente importante.

³ Per esempio, per le consultazioni svolte nell'ambito dell'Air e della Vir, restano fermi i principi stabiliti dal d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.



4. CHI COINVOLGERE

L'individuazione dei soggetti da consultare è fondamentale per la realizzazione di un processo partecipativo di buona qualità.

ASSICURARE LA PIÙ AMPIA PARTECIPAZIONE. In generale è importante che a tutti i soggetti interessati sia garantita l'opportunità di dare il proprio contributo all'elaborazione di una decisione. Un approccio inclusivo, adottato fra l'altro anche dalla Commissione europea (che si impegna a consultare “sulla base più ampia possibile”), impone di non escludere nessuno degli attori a cui è destinata una decisione. Devono, quindi, essere coinvolti i soggetti che hanno interesse, che vogliono dare il proprio contributo, oppure esprimere la propria idea riguardo a una decisione. Tali soggetti, diretti e indiretti, possono dare un utile contributo perché sono in possesso di informazioni e conoscenze rilevanti nella materia trattata o a vario titolo coinvolti nella fase di attuazione delle decisioni.

Occorre identificare correttamente i soggetti da consultare, secondo le indicazioni operative riportate nel paragrafo 1.2 sulla progettazione della consultazione. In proposito, occorre prestare particolare cura nel coinvolgere i soggetti più vulnerabili o “sottorappresentati” che rischiano di rimanere esclusi, poiché non possiedono le risorse o le conoscenze necessarie per partecipare. Aprire i processi decisionali alla partecipazione dei soli interessi organizzati, d'altra parte, può esporre al rischio della cosiddetta “cattura”; in altri termini, può accadere che il regolatore sia condizionato (“catturato”) dagli interessi dei soggetti dotati di maggiore influenza.

ASSICURARE LA MASSIMA TRASPARENZA. In alcune circostanze, può essere valutata l'opportunità di orientare la consultazione a determinate categorie di soggetti, in funzione della materia trattata nella consultazione stessa e dell'obiettivo che si intende perseguire, per esempio quando l'oggetto della consultazione ha un contenuto molto tecnico. In questo ambito si colloca la consultazione “mirata” o “ristretta”, che «è riservata a soggetti o gruppi (ad esempio, associazioni di categoria) portatori di un interesse specifico per l'intervento regolativo in esame, ovvero a soggetti che, per la propria attività, qualifica o esperienza, possiedono informazioni specifiche ritenute utili per la valutazione dell'intervento (ad esempio, esperti, testimoni privilegiati, ecc.)»⁴.

La consultazione “mirata” non dovrebbe essere considerata necessariamente come alternativa alla consultazione “aperta”, destinata a tutti i soggetti interessati: infatti, i due strumenti possono essere utilizzati congiuntamente. Nel caso della consultazione “mirata”, inoltre, i criteri di selezione dei destinatari devono essere sempre esplicitati, motivati e pubblicati.

⁴ Dalla “Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione” approvata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018.

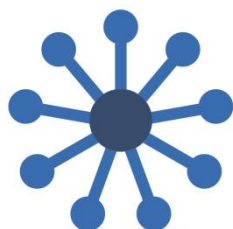
5. I PRINCIPI

Per riassumere, la partecipazione dei cittadini deve essere uno dei valori che ispira l'attività di governi e amministrazioni che devono pertanto considerare la consultazione come una parte essenziale del processo decisionale, dedicando a essa impegno, tempo, organizzazione, risorse adeguate e rendendone trasparenti i risultati.

Attività di informazione, comunicazione e formazione devono essere svolte affinché si crei una cultura della partecipazione e affinché i singoli cittadini prendano consapevolezza del ruolo che possono avere nella formulazione delle decisioni. Con una maggiore consapevolezza, i cittadini possono fornire contributi informati e costituire comunità competenti e attive.

Le richieste di inclusione provenienti dai cittadini devono essere ascoltate e, nel rispetto delle procedure che regolano le decisioni pubbliche, devono poter trovare spazio. Le amministrazioni devono impegnarsi a rendere semplice, per i cittadini la partecipazione al processo decisionale, promuovendo anche l'uso di soluzioni innovative e digitali. Questo scopo può essere perseguito anche favorendo il coordinamento delle iniziative di partecipazione attiva, al fine di evitare ridondanze e sovrapposizioni tra i processi; promuovendo il coinvolgimento stabile e periodico nelle materie di vasto interesse, in modo che i contributi siano valorizzati nel tempo.

Di seguito sono sintetizzati i fondamentali principi, individuati anche sulla base delle migliori esperienze internazionali e già evidenziati nei paragrafi precedenti, a cui si devono attenere le amministrazioni nello svolgimento delle attività di consultazione⁵.



1. INCLUSIONE E ACCESSIBILITÀ. La consultazione deve essere progettata e realizzata con l'obiettivo di garantire la partecipazione più ampia e l'espressione di tutte le posizioni, garantendo la facilità d'uso e la chiarezza dei testi. La durata delle consultazioni è scelta temperando la necessità di speditezza del processo decisionale e la promozione della partecipazione dei cittadini. Il periodo minimo di consultazione dovrebbe essere compreso tra le 4 e le 12 settimane (vedi Passo 1, par. 1.2).



2. EFFICACIA E TEMPESTIVITÀ. La consultazione è progettata con l'obiettivo di produrre risultati utili e, pertanto, i contributi dei partecipanti devono essere presi in esame per l'elaborazione della decisione. Il coinvolgimento dei soggetti interessati deve avvenire lungo tutto il processo, soprattutto nelle fasi in cui la partecipazione può produrre effetti significativi sulla decisione.

⁵ I principi sono coerenti con i principi generali indicati nelle Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, approvate con Direttiva del Ministro per la semplificazione e pubblica amministrazione del 31 maggio 2017. Per le consultazioni svolte nell'ambito dell'AIR e della VIR restano fermi i principi stabiliti dal d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.



3. TRASPARENZA E RISCONTRO SUI RISULTATI. Tutte le fasi del processo di consultazione devono essere trasparenti. Prima dell'avvio della consultazione è necessario fornire chiare informazioni sull'oggetto, gli obiettivi, i destinatari, i responsabili del processo, le modalità per la partecipazione, il tipo di riscontro previsto e il periodo di consultazione. Occorre fornire ai destinatari tutta la documentazione necessaria per favorire una partecipazione adeguatamente informata. Al termine dell'iniziativa, occorre dar conto degli esiti della consultazione e delle valutazioni dell'amministrazione sul contenuto dei contributi pervenuti. Occorre comunque sempre garantire la protezione dei dati personali dei partecipanti (vedi Focus "Proteggere i dati personali dei partecipanti").



Consultare in 5 passi

PASSO 1.

PROGETTARE LA CONSULTAZIONE



Il primo passo per lo svolgimento di una consultazione è la progettazione, che consente di definire con chiarezza gli obiettivi da raggiungere e la strategia da adottare.

Il progetto di consultazione delinea: 1) l'analisi del contesto; 2) gli obiettivi e i destinatari della consultazione e le modalità e gli strumenti con cui si intende raggiungerli; 3) le strategie di comunicazione e di rendicontazione dei risultati che si intendono seguire.

1.1. L'ANALISI DEL CONTESTO

L'OGGETTO DELLA CONSULTAZIONE E GLI OBIETTIVI DELL'AMMINISTRAZIONE

Prima di progettare la consultazione, l'amministrazione deve analizzare le criticità, il quadro normativo e tutti gli aspetti rilevanti che caratterizzano il contesto in cui si colloca la decisione. L'obiettivo dell'analisi è individuare le problematiche connesse alla decisione, le informazioni a disposizione dell'amministrazione e l'effettivo ruolo che la consultazione può svolgere. In questo modo, è possibile definire nel dettaglio gli obiettivi e i destinatari del processo di consultazione.



COSA CHIEDERSI

- Cosa sappiamo già di questo tema/settore?
- Cosa ci occorre sapere?
- Chi vive/lavora ogni giorno su questo tema?

A CHE PUNTO È LA DECISIONE

Avere presente lo stato di avanzamento della decisione è essenziale ai fini della corretta analisi del contesto in cui l'amministrazione deve operare.

Come già evidenziato in precedenza, la consultazione può essere utilmente svolta in tutte le fasi del processo decisionale. Ciò premesso, è opportuno valutare quale apporto possono fornire le indicazioni provenienti dai cittadini in relazione allo stato di avanzamento della decisione: infatti, chiedere commenti e contributi in una fase in cui vi siano pochi margini per intervenire nel processo decisionale (e in assenza di obblighi che impongano lo svolgimento della consultazione⁶), rischierebbe di essere non solo inutile, ma anche controproducente perché potrebbe deludere le aspettative dei cittadini chiamati a partecipare e costituire uno spreco di risorse, tanto per l'amministrazione che per gli stessi soggetti partecipanti.

LE RISORSE DA UTILIZZARE

Per progettare un processo consultivo serio ed efficace, l'amministrazione deve verificare le risorse umane, tecnologiche, logistiche ed economiche che può dedicare allo svolgimento dell'iniziativa. Si tratta, in particolare, delle risorse umane e delle competenze a cui può ricorrere; degli strumenti tecnologici o degli spazi a disposizione. L'amministrazione deve inoltre valutare il supporto del vertice politico rispetto all'iniziativa e l'impegno nel rafforzarne l'efficacia rispetto alla decisione.

Le valutazioni riguardo alle risorse umane e finanziarie disponibili costituiscono una condizione necessaria e un ulteriore vincolo da considerare in fase di progettazione.

A VALLE DELL'ANALISI DI CONTESTO: STABILIRE SE È UTILE CONSULTARE

Nel decidere se avviare una consultazione occorre valutare con attenzione quali sono i vantaggi che ne possono effettivamente conseguire⁷.

Nei casi in cui la decisione da prendere sia già stata sostanzialmente definita, i risultati della consultazione potrebbero non produrre effetti consistenti su di essa: ciò può avvenire, per esempio, quando la raccolta di contributi si colloca in una fase particolarmente avanzata del processo decisionale; oppure quando la decisione è in gran parte già determinata da vincoli normativi, politici o organizzativi e, pertanto, gli spazi aperti per le modifiche sono pochi.

Un altro caso in cui è necessario valutare se procedere o meno alla consultazione dei cittadini è quello in cui la decisione deve essere presa con particolare urgenza. In questa ipotesi, progettare e svolgere una consultazione potrebbe essere rischioso perché indebolirebbe il ruolo della partecipazione a causa del limitato tempo disponibile per analizzare i contributi e per tenere conto degli stessi ai fini della decisione.

⁶ Per esempio, in caso di analisi di impatto o, come riportato in Appendice, di specifiche normative di settore (tra cui quelle ambientali o relative alle infrastrutture).

⁷ Le indicazioni fornite nel presente paragrafo non si applicano alle consultazioni relative agli atti sottoposti ad AIR e VIR, per le quali restano fermi gli obblighi previsti dal d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.

1.2. LA PROGETTAZIONE DELLA CONSULTAZIONE

Non c'è un metodo o uno strumento di consultazione che sia valido in tutti i casi. Occorre scegliere, in funzione del contesto e delle esigenze, come articolare i diversi metodi e strumenti per raggiungere al meglio gli obiettivi dell'amministrazione e i destinatari della decisione.



GLI OBIETTIVI

Analizzato il contesto, l'amministrazione può procedere a fissare con precisione gli obiettivi del processo consultivo.

GLI OBIETTIVI DI UNA CONSULTAZIONE

- **Raccogliere informazioni.** Coinvolgere i cittadini aiuta l'amministrazione ad arricchire la base di dati qualitativi o quantitativi a propria disposizione.
- **Raccogliere commenti.** La consultazione può essere utilizzata per raccogliere commenti su bozze di documenti. In questo caso i cittadini sono chiamati a fornire contributi su testi già scritti e può essere loro richiesto di indicare modifiche, arricchire i contenuti o posizionarsi rispetto a essi.
- **Raccogliere criticità.** La consultazione può supportare l'amministrazione nell'individuazione e nell'analisi dei problemi connessi a una determinata politica pubblica o a un particolare settore.
- **Raccogliere idee.** L'amministrazione può ricorrere alla consultazione per raccogliere idee innovative da immettere nel processo decisionale, su un determinato tema o per un particolare scopo.
- **Individuare priorità di intervento.** La consultazione può invitare a fornire indicazioni sulla rilevanza di determinati problemi, affinché l'amministrazione possa tracciare scale di priorità di intervento in base ai bisogni dei destinatari.
- **Scegliere tra diverse ipotesi di intervento.** La consultazione può avere l'obiettivo di fornire informazioni e dati che aiutino l'amministrazione a identificare e quantificare gli effetti di un numero predefinito di ipotesi considerate.

- **Verificare l'attuazione di precedenti decisioni.** La consultazione può avere l'obiettivo di fornire informazioni e dati utili a comprendere l'efficacia di precedenti decisioni, anche rispetto ai problemi di attuazione.
- **Accrescere la condivisione sulle scelte.** Nel caso in cui la decisione da prendere non sia condivisa da tutti i destinatari, la consultazione può aiutare l'amministrazione a favorire la discussione delle posizioni esistenti e a trovare soluzioni alternative.

I DESTINATARI

In base a quanto determinato nell'analisi del contesto e in relazione agli obiettivi e al tema della consultazione, l'amministrazione procede all'individuazione dei destinatari. Tale attività deve essere sempre orientata al principio di inclusione e consentire la partecipazione al più ampio numero possibile di soggetti interessati.



COSA CHIEDERSI PER INDIVIDUARE I DESTINATARI

- Quali soggetti è utile coinvolgere perché in possesso di dati e informazioni interessanti e rilevanti per la decisione.
 - Quali soggetti è doveroso coinvolgere perché destinatari diretti della decisione, ma in posizione di debolezza.
 - Quali soggetti è opportuno coinvolgere perché, anche se non direttamente destinatari della decisione, hanno grande esperienza e alta influenza sul tema.
 - Quali soggetti devono comunque essere informati della consultazione, perché sia garantita la più ampia rappresentatività dei contributi raccolti.
-

I TIPI DI CONSULTAZIONE

Esistono diversi modi per includere i cittadini nel processo decisionale. A seconda degli obiettivi e dei destinatari delle decisioni da prendere, per garantire un'ampia partecipazione e una più variegata disponibilità di contributi, è possibile combinare tra loro anche più metodi e tecniche diverse.

- **CONSULTAZIONI ONLINE O DAL VIVO.** È possibile svolgere consultazioni in presenza o attraverso l'uso di strumenti telematici. La consultazione online ha il merito di poter essere rivolta a un numero particolarmente ampio e diversificato di soggetti (anche non predeterminato) e di rendere la partecipazione per gli utenti più veloce, più semplice e più economica. Di contro, la consultazione online presenta il rischio di costituire un limite per coloro che non utilizzano gli strumenti digitali (in *digital divide*). Le consultazioni svolte in presenza sono effettuate in luoghi messi a disposizione dall'amministrazione, che risultano più utili a livello locale o per consultazioni mirate rivolte ad un numero limitato di soggetti.

- **CONSULTAZIONI APERTE O MIRATE E AVVISI PUBBLICI.** In relazione al grado di apertura, le amministrazioni possono scegliere se sollecitare contributi da tutti i potenziali destinatari di una decisione (attraverso una consultazione pubblica) o da un numero limitato di soggetti predeterminati (attraverso una consultazione mirata). La caratteristica principale della consultazione aperta è l'“autoselezione” dei partecipanti, in base all'interesse rispetto al tema, alla conoscenza dell'iniziativa in corso e ai mezzi a disposizione per partecipare. Tale “autoselezione” comporta che i risultati della consultazione aperta non possano essere definiti rappresentativi: per questo motivo, potrebbe esserci, per esempio, il rischio di una sovra rappresentazione di un segmento, anche piccolo, della popolazione a cui, anche nella lettura dei risultati, occorre fare attenzione (vedi anche il paragrafo 3.2, “Precauzioni per l'uso”, nel Passo 3). La consultazione mirata è invece una modalità «riservata a soggetti o gruppi (ad esempio, associazioni di categoria) portatori di un interesse specifico per l'intervento regolativo in esame, ovvero a soggetti che, per la propria attività, qualifica o esperienza, possiedono informazioni specifiche ritenute utili per la valutazione dell'intervento (ad esempio, esperti, testimoni privilegiati, ecc.)»⁸. L'amministrazione può utilizzare avvisi pubblici per invitare le persone o le associazioni interessate a manifestare il proprio interesse a partecipare alle consultazioni ristrette.
- **CONSULTAZIONI SU TESTI O SENZA TESTI.** Relativamente all'oggetto, le amministrazioni possono sottoporre ai destinatari le bozze dei documenti per sollecitare contributi su di essi. In alternativa, possono procedere alla raccolta di idee e informazioni con riguardo ad ampi settori oppure a specifici servizi o interventi da realizzare sul territorio.
- **CONSULTAZIONI SENZA CONFRONTO O CON CONFRONTO TRA I PARTECIPANTI.** Se si considera la relazione tra i rispondenti, le consultazioni possono raccogliere i contributi senza prevedere interazioni tra i partecipanti o, in alternativa, favorire il confronto tra gli stessi.

 - Le consultazioni svolte nella prima modalità richiedono ai destinatari di fornire il proprio contributo direttamente all'amministrazione, spesso in forma digitale (per esempio, chiedendo di rispondere a questionari online). In questi casi, nel corso della consultazione, i partecipanti non possono interagire fra di loro (si veda anche il paragrafo successivo sugli strumenti).
 - Le consultazioni svolte nella seconda modalità (che possono essere pubbliche o ad accesso riservato ai soli iscritti alla consultazione) offrono ai destinatari la possibilità di dialogare tra loro sul tema oggetto di consultazione. In questi casi, nel corso della consultazione è necessario garantire una moderazione e assicurare un corretto trattamento dei dati personali dei partecipanti, predisponendo l'utilizzo di modalità tecniche che consentano alle persone di partecipare al dibattito senza dover necessariamente rendere pubblici i propri dati identificativi (vedi Focus “Proteggere i dati personali dei partecipanti”).

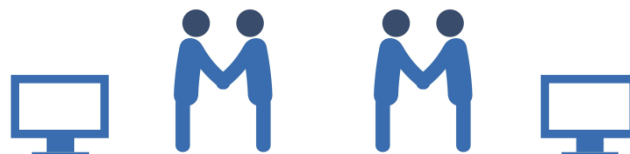
⁸ Dalla “Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione” approvata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018.

- **CONSULTAZIONI A TEMPO, CICLICHE O PERMANENTI.** Per quanto concerne i tempi, la consultazione può avere una durata definita, può essere ciclica oppure permanente. Le consultazioni a termine sono le iniziative svolte in un periodo di tempo predeterminato e riferite, solitamente, a una particolare decisione da assumere. Le consultazioni cicliche sono invece consultazioni reiterate nel tempo, svolte sempre sullo stesso gruppo di soggetti. Le consultazioni permanenti, infine, sono aperte senza l'indicazione di una data di chiusura a breve, e dunque durano un periodo di tempo medio-lungo (anche anni). Tali consultazioni sono in genere svolte per la raccolta di idee, criticità o informazioni su ampie materie (per esempio, per la semplificazione di procedure).

GLI STRUMENTI A CUI RICORRERE

Nella selezione e combinazione degli strumenti, occorre considerare quelli che meglio rispondono agli obiettivi e all'oggetto della consultazione, alla platea di destinatari considerata, ai tempi, alle risorse a disposizione e alla eventuale localizzazione nel territorio della consultazione stessa, tenendo comunque conto della necessità di assicurare il principio di inclusione.

SCEGLIERE TRA STRUMENTI DAL VIVO E ONLINE. Se si intende svolgere una consultazione dal vivo, è possibile scegliere strumenti con un basso grado di formalità (riunioni, tavoli, workshop) o strumenti con un altro grado di formalità tecnica che necessitano di essere utilizzati secondo metodologie più rigorose, come i *focus group*, i panel, i dibattiti pubblici. Se si intende svolgere una consultazione online è possibile scegliere, come esplicitato nel precedente paragrafo, tra strumenti che prevedono l'interazione tra chi partecipa e strumenti che, invece, consentono di interloquire solo con l'amministrazione. Tra i primi si annoverano: i forum online; le piattaforme collaborative; e tutti gli strumenti finalizzati sia alla raccolta di idee, sia al commento o alla scrittura condivisa di testi, quando consentono a ciascun partecipante di visualizzare, commentare o supportare i contributi degli altri. Tra i secondi si considerano invece i questionari, le e-mail e, in alcuni casi, i panel. Nella scelta dei singoli strumenti, qualora non si utilizzino soluzioni di proprietà dell'amministrazione, in riuso oppure *open source*⁹, occorre adottare idonee misure tecniche e organizzative al fine di scegliere un sistema che rispetti la protezione dei dati "fin dalla progettazione" e "per impostazione predefinita" (art. 25, par. 1 e 2, Regolamento UE 2016/679), determinando con chiarezza i soggetti coinvolti nei trattamenti di dati personali effettuati secondo quanto riportato nel Focus "Proteggere i dati personali dei partecipanti".



⁹ Per le differenze e le modalità di acquisizione si vedano le linee guida AGID su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni.

FARE ATTENZIONE AL GRADO DI RAPPRESENTATIVITÀ DELL’INIZIATIVA. Gli esiti di una consultazione pubblica non hanno carattere di rappresentatività, a meno che non si ricorra a indagini campionarie o altri strumenti di pari solidità. Per questo motivo, occorre ricorrere a una combinazione di strumenti che favorisca l’inclusione del più ampio numero di posizioni, in modo da non esporre l’amministrazione al rischio di “cattura” da parte di interessi specifici. In ogni caso, per una migliore valutazione e contestualizzazione dei contributi e dei risultati, è utile conoscere le caratteristiche dei partecipanti.

I TEMPI E LE FASI



IL PERIODO MINIMO DI CONSULTAZIONE. Per le consultazioni svolte online, il tempo dedicato all’invio di commenti dovrebbe essere possibilmente compreso tra le otto e le dodici settimane. In questo modo, i partecipanti possono avere un tempo adeguato per organizzarsi e preparare le proprie risposte, soprattutto nei casi in cui il tema della consultazione è ampio e articolato. Nei casi in cui la consultazione sia svolta nell’ambito di un’analisi (AIR) o di una valutazione d’impatto (VIR) della regolamentazione, la consultazione pubblica deve avere una durata di almeno quattro settimane, così come previsto dalla normativa di riferimento¹⁰. A questo periodo di

raccolta di contributi (cosiddetto “periodo di consultazione”) si somma il tempo necessario per la programmazione e l’organizzazione dell’iniziativa e, successivamente, quello dedicato all’analisi dei contributi e all’elaborazione dei risultati. Nel progettare la consultazione si deve tener conto, quindi, del fatto che questa non si limita alla fase di raccolta dei contributi.

CONSULTARE PIÙ VOLTE. La consultazione può non essere un evento isolato, ma un insieme di iniziative tra loro combinate. Nel caso in cui si preveda di svolgere iniziative in successione, il processo di consultazione potrà richiedere un tempo maggiore e la progettazione delle iniziative deve chiaramente considerare come queste devono interagire l’una con l’altra.

L’IMPATTO SULLA PROTEZIONE DEI DATI

Quando la consultazione può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche l’amministrazione deve inoltre svolgere una valutazione d’impatto sulla protezione dei dati (art. 35 del Regolamento (UE) 2016/679). Sul punto si rinvia alle indicazioni contenute nel Focus “Proteggere i dati personali dei partecipanti”.

¹⁰ D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.

LA PROGETTAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE

Dopo aver individuato gli strumenti, i tempi e i destinatari, occorre progettare le attività di comunicazione, al fine di dare adeguata pubblicità all'iniziativa.

Il portale www.consultazione.gov.it, punto di raccolta di tutte le attività di consultazione svolte dalle amministrazioni pubbliche, è il primo canale al quale fare riferimento per segnalare la propria iniziativa (vedi il paragrafo 2.4).

Nella scelta dei canali di comunicazione e nella progettazione delle attività, occorre considerare il principio in base al quale la partecipazione deve essere il più possibile ampia e diversificata. Tra le iniziative che si possono attivare, si segnalano, la redazione di comunicati, notizie e post per i social media e i social network, la realizzazione di campagne pubblicitarie, o anche la creazione di premi dedicati, per esempio, alle migliori idee. Più rilevante è la consultazione, più attentamente occorre definire la strategia di comunicazione e scegliere i canali più utilizzati dai destinatari.

Anche se una consultazione avviene online, la sua promozione può avvenire al di fuori degli strumenti legati al web: l'uso combinato e coordinato di queste leve rende la campagna più incisiva.

GLI INDICATORI PER LA VALUTAZIONE

Nella fase di progettazione è importante definire gli indicatori di performance per la valutazione delle attività di consultazione svolte. I dettagli relativi agli indicatori sono riportati più avanti nel testo, al Passo 5.

ANALISI DEL CONTESTO

INTRODUZIONE. Nella maggior parte dei casi le consultazioni pubbliche, a meno che non vengano trattati solo dati anonimi (ossia non riconducibili, neanche indirettamente, a persone fisiche), comportano il trattamento di dati personali.

Pertanto, le amministrazioni pubbliche che intendono svolgere consultazioni pubbliche sono tenute al rispetto delle specifiche regole in materia di protezione dei dati personali.

Al riguardo, si ricorda che per «dato personale» si intende «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»)» e che «si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale» (art. 4, par. 1, n. 1, del Regolamento generale sulla protezione dei dati (UE) 2016/679-RGPD). Si precisa che, alla luce della definizione di dato personale riferita esclusivamente alle «persone fisiche», sono sottratte dall'ambito di applicazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali le persone giuridiche, gli enti o le associazioni.

Pertanto, quando si progetta una consultazione, la scelta del metodo e degli strumenti da utilizzare deve essere effettuata tenendo conto dell'impatto che questa avrà sui dati personali dei soggetti che partecipano.

TUTELARE LA PRIVACY SIN DALLA PROGETTAZIONE DELLE CONSULTAZIONI

Secondo il nuovo Regolamento Generale sulla protezione dei dati (RGPD) 2016/679 è necessario in primo luogo adottare idonee misure tecniche e organizzative al fine di scegliere un sistema che rispetti la protezione dei dati personali «fin dalla progettazione» e «per impostazione predefinita» (art. 25, par. 1 e 2, GDPR), nell'ambito del più generale principio di «accountability» del titolare del trattamento che ha l'obbligo di mettere in atto ogni strumento «per garantire» ed «essere in grado di dimostrare», che il trattamento di dati personali è effettuato conformemente al regolamento europeo (art. 24 RGPD).

Ciò tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento effettuato nell'ambito della consultazione pubblica, come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Facendo sì che, considerando la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità, siano trattati solo i dati personali «necessari» per ogni specifica finalità.

In tale quadro, occorrerà effettuare valutazioni specifiche e diversificate, anche con riferimento a tutti i principali adempimenti sotto-riportati, a seconda:

- a) delle fasi della consultazione: definizione delle priorità di intervento, elaborazione e formulazione del contenuto di una politica, implementazione, monitoraggio e verifica dell'efficacia di una politica già adottata;
- b) del tipo di consultazione: se «online» o «dal vivo», se «aperte» o «mirate», se «su testi» o «senza testi», se «con» o «senza confronto» e interazione tra i partecipanti, se «a tempo, cicliche o permanenti»;
- c) dello strumento che si intende utilizzare.

CO INVOLGERE IL RESPONSABILE DELLA PROTEZIONE DEI DATI. La complessità delle scelte da effettuare trova un ausilio attraverso il coinvolgimento del Responsabile della Protezione dei Dati-RPD, obbligatoriamente designato ai sensi della normativa europea in ogni amministrazione pubblica, il quale è propriamente addetto a svolgere

specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (artt. 37 e 39 del RGPD).

ALCUNE INDICAZIONI UTILI

SOGGETTI COINVOLTI NEL TRATTAMENTO IN OCCASIONE DELLE CONSULTAZIONI PUBBLICHE. Fin dalla progettazione è necessario determinare con chiarezza i soggetti coinvolti nei trattamenti effettuati (titolare e/o contitolare), provvedendo a nominare eventuale/i responsabile/i esterno/i del trattamento (art. 28 RGPD), laddove ci si avvalga delle risorse, anche informatiche, messe a disposizione di soggetti terzi esterni all'amministrazione.

In tal senso, si sottolinea la criticità, sotto il profilo di protezione dei dati personali, legata all'utilizzo di piattaforme messe a disposizione gratuitamente da soggetti terzi, per i quali l'amministrazione perde qualsiasi decisione sulla finalità e modalità del trattamento dei dati personali e che può trarre in equivoco il soggetto partecipante alla consultazione in ordine al soggetto a cui si forniscono i propri dati personali e all'effettivo titolare del trattamento (non più un soggetto pubblico, ma un soggetto privato esterno alla pubblica amministrazione).

PRINCIPI DA SEGUIRE Anche per le consultazioni pubbliche, è necessario attuare in modo efficace i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 RGPD, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. Si sottolinea, in modo particolare, in fase di raccolta dei dati, il principio "minimizzazione" in base al quale i dati personali devono essere "adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati" nell'ambito dell'oggetto della consultazione pubblica (art. 5, par. 1, lett. c, RGPD). In questo contesto, fra l'altro:

- bisogna previamente valutare se i dati richiesti ai partecipanti sono tutti effettivamente necessari per la buona riuscita dell'iniziativa ed evitare che vengano acquisiti dati e informazioni non necessari e non proporzionati rispetto all'oggetto e allo scopo della consultazione.
- Occorre consentire ai partecipanti l'utilizzo di dati pseudonimi (utilizzando la tecnica della "pseudonimizzazione", cfr. art. 4, par. 1, n. 5, RGPD), soprattutto nelle consultazioni che incentivano il confronto fra i partecipanti.

IDONEA INFORMATIVA. È necessario fornire sempre ai soggetti partecipanti alla consultazione pubblica un'informazione sul trattamento dei dati personali che contenga tutti gli elementi previsti dall'art. 13 del RGPD e che sia puntuale e specifica in considerazione "delle fasi della consultazione", "del tipo di consultazione", "dello strumento che si intende utilizzare" (cfr. *supra* Passo 1, punto 1.2) e per ogni tipo di trattamento effettuato (raccolta, registrazione, organizzazione, strutturazione, conservazione, adattamento o modifica, estrazione, consultazione, uso, comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, raffronto o interconnessione, limitazione, cancellazione o distruzione). Ciò anche per consentire il corretto esercizio dei diritti in materia di protezione dei dati personali di cui agli artt. 15 ss. RGPD da parte degli interessati.

I soggetti partecipanti, inoltre, devono essere messi a conoscenza delle conseguenze derivanti dalla partecipazione alla consultazione pubblica e della possibilità, laddove prevista, che il contributo fornito sia pubblicato (in forma anonima) anche su internet per essere (eventualmente) oggetto di ulteriori commenti da parte di terzi.

L'informazione deve riguardare anche la durata del trattamento e l'eventualità di essere ricontattati in futuro, ad esempio nel caso dei panel, o di future consultazioni pubbliche (dando la possibilità di opporsi a tale

trattamento) soprattutto nel caso in cui in cui il processo di consultazione si svolga in più fasi. In questa ultima ipotesi è necessario sinteticamente illustrare e dare informazioni su ciascuna di esse, soprattutto se prevedono differenziazioni nelle modalità di partecipazione.

PUBBLICAZIONE DELLE OSSERVAZIONI DEI PARTECIPANTI ALLA CONSULTAZIONE. Occorre assicurare un corretto trattamento dei dati personali dei partecipanti, predisponendo l'utilizzo di modalità tecniche che consentano la partecipazione alla consultazione senza dover diffondere i dati identificativi dei soggetti interessati. Si ricorda, infatti, che non è possibile diffondere dati personali in assenza di una norma di legge, o nei casi previsti dalla legge, di regolamento che ammettano tale operazione di trattamento (art. 2-ter, commi 1 e 3, del d. lgs. n. 196/2003). Ciò anche considerando che l'espressione di osservazioni e commenti può rivelare opinioni e condizioni personali che, a seconda dei casi, possono comportare il trattamento di «categorie particolari di dati personali» di cui all'art. 9, par. 1, RGPD (es.: opinioni politiche o di altro genere).

Per tal motivo, pertanto, è possibile prevedere che le osservazioni pervenute siano pubblicate durante la consultazione per assicurare il confronto fra i partecipati, ma solo a richiesta degli interessati e con l'adozione di misure di pseudonimizzazione (cfr. art. 4, par. 1, n. 5, RGPD).

Tale accorgimento ha anche la funzione di evitare che soggetti che desiderano partecipare alla consultazione possano desistere per timore mediatico o per la paura di ricevere critiche da parte di terzi. Al riguardo, quindi, occorre sempre prevedere la possibilità di inviare osservazioni e commenti senza che ne consegua l'automatica diffusione.

In ogni caso, è necessario limitare la visibilità dei contributi per un periodo di tempo predeterminato, che potrebbe coincidere con il tempo stabilito per la consultazione pubblica.

Bisogna, inoltre, informare i soggetti che partecipano alla consultazione che, nel caso di pubblicazione dei commenti, è necessario evitare inserirvi, o fare riferimento a, dati e informazioni personali riferiti a soggetti terzi, causandone la diffusione. L'amministrazione, infatti, resta responsabile, in quanto titolare del trattamento, in caso di mancato rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, per cui è sempre necessario prevedere una moderazione della consultazione, soprattutto nel caso di quelle che comportano un dialogo tra i partecipanti sul tema oggetto di consultazione, da parte dell'amministrazione.

PUBBLICAZIONE DEI RESOCONTI.

Nei report sugli esiti, le osservazioni delle persone fisiche devono essere riportate in forma anonima (per le possibili modalità di pubblicazione, si veda il Passo 4).

CATEGORIE PARTICOLARI DI DATI PERSONALI.

Nelle consultazioni pubbliche il trattamento delle "categorie particolari di dati personali" (per esempio quelli riguardanti origine razziale o etnica, opinioni politiche, convinzioni religiose o filosofiche, appartenenza sindacale o dati relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale) e di dati relativi "a condanne penali e reati", di cui agli artt. 9 e 10 del RGPD, può avvenire solo nel rispetto delle cautele e delle garanzie ivi previste, integrate dalle disposizioni del d. lgs. n. 196 del 30/6/2003 - Codice in materia di protezione privacy (cfr. in particolare artt. 2-sexies-2 octies) cui si rinvia.

VALUTAZIONE D'IMPATTO IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI. Nel caso in cui il trattamento che si intende effettuare attraverso la consultazione può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche – considerando in particolare l'uso di nuove tecnologie, la natura, l'oggetto, il contesto e le finalità – la pubblica amministrazione che effettua la consultazione pubblica, in qualità di titolare del trattamento, è obbligata a effettuare la "valutazione dell'impatto dei trattamenti previsti sulla protezione dei dati personali", ai sensi dell'art. 35 del RGPD. In particolare, la valutazione di impatto è sempre obbligatoria nel caso di trattamento, su larga scala, di categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, o di dati relativi a condanne penali e a reati di cui all'articolo 10 RGPD.

L'INDIVIDUAZIONE DEI DESTINATARI. Nell'attività di individuazione dei soggetti da coinvolgere nella consultazione è necessario prestare attenzione a evitare di utilizzare tecniche di "profilazione" dei soggetti interessati¹¹, ammesse nei limitati e circoscritti casi disciplinati dall'art. 22 del RGPD.

MISURE DI SICUREZZA. È necessario adottare specifiche misure di sicurezza ai sensi dell'art. 32 RGPD, tenendo conto «dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche del rischio di varia probabilità e gravità per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio».

SANZIONI. È importante ricordare che il titolare del trattamento che non rispetta le disposizioni in materia di protezione dei dati personali previste dal RGPD è soggetto al pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'art. 83 del medesimo regolamento europeo.

¹¹ Secondo la definizione contenuta nell'art. 4, par. 1, punto n. 4, RGPD, per profilazione si intende «qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica».

PASSO 2. PREPARARE I MATERIALI



Una volta pianificate le attività di consultazione, l'amministrazione deve procedere all'elaborazione di tutti i materiali utili per l'avvio della consultazione: il documento di consultazione, gli eventuali questionari, i documenti informativi di supporto e i materiali di comunicazione.

2.1. IL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Il documento di consultazione è un testo sintetico in cui si forniscono informazioni complete e chiare sull'oggetto, gli scopi e i destinatari della consultazione, le modalità per la partecipazione e l'uso dei contributi pervenuti e costituisce il punto di riferimento per chi intende partecipare. Per tale ragione, i contenuti del documento devono essere elaborati nel rispetto del principio di trasparenza e con un linguaggio facilmente comprensibile, atecnico, e devono essere accessibili a tutti i destinatari della consultazione.

I contenuti del documento di consultazione

Il documento di consultazione deve fornire ai partecipanti le seguenti informazioni:

- Data di apertura e data di chiusura della consultazione
- Oggetto (su cosa si sta consultando: argomento ed eventuali bozze dei documenti su cui si richiedono i commenti)
- Obiettivi (le motivazioni alla base della consultazione e il risultato che si intende raggiungere)
- Destinatari (chi può partecipare alla consultazione)
- Sintesi della struttura e testo dell'eventuale questionario
- Modalità per l'invio dei contributi
- Informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679.
- Informazioni sull'uso che l'amministrazione farà dei contributi pervenuti
- Ufficio responsabile per la consultazione
- Soggetto che svolge la consultazione (indicare se ci si avvale di risorse esterne)
- Indirizzo di riferimento per l'invio di segnalazioni su eventuali malfunzionamenti
- Regole di comportamento e termini d'uso

Nel caso in cui il processo di consultazione si svolga in più fasi, il documento deve sinteticamente illustrare e dare informazioni su ciascuna di esse, soprattutto se si prevedono differenziazioni nelle modalità di partecipazione e nei destinatari. L'amministrazione, infine, dovrebbe riportare le regole di comportamento e i termini di uso a cui i partecipanti della consultazione sono soggetti, soprattutto per le iniziative che prevedono il confronto tra i partecipanti. Ad esempio: la presenza di moderazione, le condizioni per la rimozione di contenuti non appropriati o di contenuti che violano i diritti di terzi, la visibilità delle informazioni a soggetti terzi, le modalità di trattamento dei dati personali (vedi Focus "Proteggere i dati personali dei partecipanti").

2.2. I MATERIALI INFORMATIVI DI SUPPORTO

Al fine di agevolare una partecipazione informata, può essere utile che l'amministrazione fornisca ai destinatari studi e documentazione sul tema oggetto della consultazione, insieme al documento di consultazione. Il materiale può essere redatto *ex novo* o essere reperito tra quelli esistenti e i suoi contenuti devono essere rilevanti, imparziali, completi e facili da comprendere anche per i non addetti ai lavori.

2.3. I QUESITI DI CONSULTAZIONE

Le modalità con cui le amministrazioni possono richiedere contributi sono molteplici. Esse tuttavia possono essere ricondotte a due principali categorie a seconda che prevedano o meno l'uso di domande.

Consultare ponendo domande. Nel caso in cui voglia sottoporre ai destinatari domande specifiche, per ottenere risposte puntuali, l'amministrazione può ricorrere a questionari¹².

L'elaborazione del questionario dipende dagli obiettivi della consultazione. «Il questionario dovrebbe essere il più semplice e breve possibile, limitandosi alle sole domande in grado di restituire le informazioni necessarie all'amministrazione. Un questionario di consultazione prevede in genere una combinazione di domande a risposta chiusa (ossia con un numero predefinito di risposte tra le quali il consultato è invitato a scegliere) e di domande aperte (ossia che prevedono la possibilità di formulare liberamente le proprie risposte). Il maggiore o minore ricorso alle due tipologie di domande dipende dagli obiettivi conoscitivi della consultazione. Va comunque tenuto presente, in linea generale, che le risposte alle domande chiuse sono in genere più semplici per i consultati e agevolano l'elaborazione dei risultati. D'altra parte, le domande aperte consentono di raccogliere una gamma di informazioni più ampie, offrendo ai rispondenti la possibilità di argomentare le proprie posizioni e di fornire ulteriori input all'amministrazione»¹³.

¹² Come già illustrato nel Focus "Proteggere i dati personali dei partecipanti", è possibile chiedere ai partecipanti solo dati personali «adeguati», «pertinenti» e «limitati» a quanto necessario rispetto alle finalità della consultazione.

¹³ Dalla "Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione" approvata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018.

La consultazione può richiedere ai destinatari di rispondere a quesiti molto ampi oppure molto specifici, anche a risposta multipla. In quest'ultimo caso, la consultazione concede ai destinatari poco spazio per innovare il processo decisionale, focalizzandosi esclusivamente sull'approfondimento (anche sui grandi numeri), di un tema già noto all'amministrazione. Nei casi di ampi quesiti a risposta aperta, l'iniziativa consente invece ai destinatari di esprimersi con maggiore libertà. Se è vero che i campi a risposta multipla consentono una migliore elaborazione statistica dei dati in ingresso, un questionario scarsamente strutturato (che corrisponde alla tendenza a lasciare, in maggioranza, campi di risposta aperta) stimola la componente innovativa dei contributi, dal momento che evita di fornire schemi di risposta univoci, già predefiniti dall'amministrazione.

Consultare senza porre domande. Le iniziative che hanno per obiettivo la raccolta di idee, di criticità e di informazioni o i commenti sui testi, o sono svolte su piattaforme, possono lasciare ai destinatari la possibilità di creare contenuti in modo autonomo. In questi casi, l'amministrazione non sottopone ai partecipanti dei quesiti ma, a seconda degli obiettivi, circoscrive il dibattito identificando tematiche di discussione o definendo i limiti concettuali o geografici di intervento.

2.4. I MATERIALI DI COMUNICAZIONE

Sulla base delle strategie definite in fase di progettazione, l'amministrazione procede a individuare i canali e i messaggi a cui ricorrere per pubblicizzare l'iniziativa e a elaborare i relativi materiali di comunicazione. Come detto, il primo canale a cui segnalare l'avvio della consultazione è il portale www.consultazione.gov.it.

Il portale unico delle consultazioni www.consultazione.gov.it

Per promuovere e rendere agevole la partecipazione, le iniziative di consultazione realizzate dalle amministrazioni centrali sono pubblicate sul portale www.consultazione.gov.it. Per le stesse finalità è auspicabile che anche le amministrazioni regionali e locali utilizzino il portale per segnalare le proprie iniziative.

Consultazione.gov costituisce pertanto il **punto di accesso** che **consente ai cittadini, alle imprese e alle loro associazioni di conoscere quali sono le iniziative di consultazione in corso e in che modo è possibile partecipare.**

Per preparare e svolgere al meglio le attività di comunicazione, può essere utile procedere alla mappatura dei siti e degli account social di settore (per future partnership e/o *publicity*), nonché all'individuazione dei canali più seguiti dai destinatari della consultazione.

Ai fini dell'avvio dell'iniziativa è indispensabile preparare i testi dei comunicati stampa, le notizie per i siti istituzionali, i "lanci" per i social media istituzionali e le eventuali *mailing list* (per l'invio degli inviti o degli avvisi di consultazione) di soggetti che hanno espressamente richiesto questa modalità di contatto ai fini della consultazione pubblica. In caso di iniziative particolarmente rilevanti, è possibile preparare un piano di comunicazione ed eventuali campagne mediatiche.

PASSO 3. SVOLGERE UNA CONSULTAZIONE



L'organizzazione delle attività pratiche collegate alla consultazione richiede particolare attenzione. Quando si avvia una consultazione, occorre dedicare risorse per affrontare le questioni tecniche connesse agli strumenti scelti, per gestire e analizzare i contributi e per proseguire le attività di comunicazione e promozione.

3.1. LA GESTIONE DEI CONTRIBUTI

La gestione dei contributi è l'attività fondamentale dello svolgimento della consultazione e, in quanto tale, necessita di adeguati strumenti e di organizzazione per raccogliere i contributi e procedere alla loro analisi.

ORGANIZZARE IL GRUPPO DI LAVORO

L'organizzazione pratica delle attività di consultazione è un aspetto rilevante per la buona riuscita della gestione dei contributi. L'amministrazione deve costituire un gruppo di lavoro, nell'ambito delle risorse umane e finanziarie disponibili, che abbia le giuste competenze (per esempio, giuridiche, tecniche, statistiche, di comunicazione e attinenti alla materia oggetto di consultazione) per sostenere la raccolta, l'elaborazione dei contributi e le istruttorie necessarie.



RACCOGLIERE I CONTRIBUTI

A seconda dello strumento di consultazione impiegato, la raccolta può essere più o meno agevole. Nei casi in cui le osservazioni confluiscono automaticamente in un unico luogo (per esempio, un database) la loro raccolta è un'attività che non richiede particolare impegno e che si presta immediatamente alla successiva fase di analisi quantitativa e qualitativa. Nei casi, invece, in cui l'iniziativa non ricorra a strumenti di collezione automatica delle osservazioni (come, per esempio, accade per gli incontri dal vivo o per le raccolte di contributi cartacei o attraverso allegati alle mail) è necessario prevedere che parte delle risorse previste per la consultazione sia impiegata per sistematizzare i contributi raccolti e prepararli all'analisi. Anche in presenza di contributi testuali provenienti, per esempio, da domande a risposta aperta, l'uso di database o fogli di calcolo consente di organizzare meglio i contributi per categorie di appartenenza e posizioni espresse e di procedere più agevolmente alla loro quantificazione, anche in relazione alle caratteristiche dei rispondenti (nei casi in cui si richieda ai destinatari di fornire anche i propri dati di tipo sociodemografico). In presenza di grandi numeri, strumenti automatici di analisi testuale possono essere impiegati per velocizzare una prima lettura dei contributi testuali e aiutare l'amministrazione nell'individuare i temi da essi affrontati.

ANALIZZARE I CONTRIBUTI



Una volta raccolti i contributi, l'amministrazione deve procedere alla loro lettura e analisi. A tal fine, una lettura preliminare consente di classificare i contributi per temi, posizioni e altre categorie rilevanti in funzione degli obiettivi della consultazione. Successivamente, si procede ad approfondire le questioni emerse, al fine di verificare la fattibilità dei contenuti e valutare se procedere o meno al loro recepimento nel processo decisionale.

L'analisi delle osservazioni e le elaborazioni statistiche che accompagnano le istruttorie, indispensabili per la redazione dei report sugli esiti (vedi il Passo 4), sono attività particolarmente delicate perché possono essere soggette a interpretazione da parte di chi le svolge. In queste fasi, l'amministrazione deve dunque assicurare la massima neutralità.

MODERARE I CONTRIBUTI

Nel caso delle consultazioni che prevedono il confronto tra i partecipanti, l'amministrazione deve prevedere, oltre alla raccolta e all'analisi dei contributi, anche funzioni di moderazione e di supporto alla discussione.

3.2. PRECAUZIONI PER L'USO

Durante lo svolgimento di una consultazione, è possibile che si verifichino imprevisti che l'amministrazione deve affrontare e risolvere con tempestività. Per le consultazioni più rilevanti, si raccomanda di redigere (in fase di progettazione) un documento di gestione del rischio, all'interno del quale riportare le problematiche che potrebbero verificarsi in corso d'opera. In caso di consultazioni di impatto più contenuto, occorre comunque ipotizzare piani per la risoluzione degli imprevisti.

L'individuazione dei possibili rischi è strettamente correlata alle caratteristiche degli strumenti utilizzati, ai destinatari, alle risorse impiegabili e al tempo a disposizione. Alcuni degli imprevisti più frequenti sono di seguito descritti.

VOLUME DEI CONTRIBUTI

Un primo rischio che si può presentare consiste in un volume inatteso di contributi, che l'amministrazione non è in grado di gestire con le risorse a disposizione e nel rispetto dei tempi del processo decisionale. Per valutare la probabilità che ciò si verifichi occorre:

- analizzare l'interesse intorno al tema sottoposto a consultazione nei soggetti interessati, media e *influencer*;
- stabilire se, tra i potenziali soggetti interessati, ci sono categorie organizzate particolarmente motivate, che potrebbero mobilitare iscritti, affiliati o sostenitori;
- verificare se le risorse tecniche a disposizione (per esempio la banda o i server, in caso di consultazioni online; gli spazi, in caso di consultazioni dal vivo) sono scalabili o adeguate in caso di volumi ampi di partecipazione;
- verificare se le risorse umane e informatiche dedicate all'iniziativa sono in grado di analizzare un grosso numero di contributi.

CONTRIBUTI NON RILEVANTI

Può accadere che il processo consultivo non porti all'amministrazione contributi utili rispetto agli obiettivi prefissati. Le condizioni che possono determinare questo problema sono, per esempio:

- inadeguata individuazione dei destinatari;
- attività di promozione non sufficiente e non mirata;
- elevata tecnicità del tema oggetto di consultazione;
- errata formulazione dei quesiti.

RISCHIO DI “CATTURA” DA PARTE DI UNA CATEGORIA PARTICOLARE DI SOGGETTI



È possibile che alla consultazione partecipi soprattutto (o soltanto) una determinata categoria di soggetti interessati, in grado di fornire all'amministrazione dati e informazioni molto numerosi, ma comunque parziali. Per evitare che ciò accada, occorre prestare particolare attenzione alla promozione dell'iniziativa e all'individuazione degli stakeholder e intraprendere nuove iniziative di comunicazione, anche in corso d'opera, per ampliare la platea dei soggetti rappresentati nel processo di consultazione. È altresì necessario verificare che la scelta degli strumenti sia effettivamente adeguata rispetto al complesso dei destinatari e ricorrere, nel caso, a ulteriori strumenti che includano maggiormente i destinatari.

RALLENTAMENTO DEL PROCESSO DECISIONALE

Un ulteriore problema connesso alla consultazione consiste nel “rallentamento” del processo decisionale: la gestione delle iniziative può imporre all'amministrazione un notevole impegno, soprattutto per quanto riguarda l'analisi delle osservazioni e il loro accoglimento. Per evitare questo rischio occorre selezionare gli strumenti più idonei rispetto all'obiettivo e i tempi.

3.3. LE ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE

Durante la consultazione, la promozione dell'iniziativa deve proseguire, anche al fine di trovare soluzioni per i problemi sopra descritti. Attraverso adeguate attività di comunicazione, l'amministrazione può:

- favorire l'ingresso nel processo di soggetti sottorappresentati;
- fornire informazioni sugli eventuali problemi tecnici intervenuti;
- fornire aggiornamenti rispetto al volume e ai temi dei contributi pervenuti;
- moderare i commenti.

PASSO 4. DAR CONTO DEI RISULTATI



La fase di rendicontazione degli esiti è uno dei pilastri del principio di trasparenza del processo di consultazione e comporta per l'amministrazione due attività imprescindibili: la redazione di report sui risultati della consultazione e il riscontro sugli effetti che l'iniziativa ha avuto sul processo decisionale.

4.1. LE INFORMAZIONI DA PUBBLICARE

Al termine della consultazione, il rispetto del principio di trasparenza impone che l'amministrazione pubblichi informazioni su:

- partecipanti: i dati sul numero, la tipologia e le categorie sociali a cui appartengono i partecipanti consente di rendere pubblica la portata della consultazione e di avere un quadro preciso della possibile rappresentatività dei suoi risultati;
- contributi: la pubblicazione dei contributi (opportunamente anonimizzati nel caso delle persone fisiche) risponde ad un'esigenza di trasparenza sulle posizioni, le idee e le richieste emerse ed è importante per consentire a chiunque lo desideri di verificare il reale impatto dell'iniziativa sulla decisione finale. Per assicurare l'esigenza di trasparenza sulle posizioni, le idee e le richieste emerse è possibile pubblicare i contributi pervenuti oppure anche un estratto o una sintesi dei passaggi più significativi degli stessi, al fine di consentire la verifica del reale impatto dell'iniziativa sulla decisione finale (vedi le indicazioni contenute nel Focus "Proteggere i dati personali dei partecipanti").

4.2. IL REPORT SUI RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE

Il report sui risultati deve riportare i seguenti contenuti:

- una sintesi del processo di consultazione e dei suoi scopi;
- i dati sui partecipanti (numero e loro caratteristiche);
- le informazioni sulle risposte pervenute (numero, loro contenuto e sintesi delle posizioni emerse);
- i testi delle osservazioni pervenute (stralci o versioni integrali);
- le considerazioni dell'amministrazione rispetto ai temi e ai contenuti delle osservazioni;
- l'esplicitazione delle osservazioni che sono accolte.

Le modalità per la pubblicazione di queste informazioni possono essere diverse. Le amministrazioni possono pubblicare un report unico, completo di dati e segnalazioni; due report diversi, uno dedicato alla partecipazione e uno dedicato ai contributi. Inoltre, si può scegliere se pubblicare a parte i testi dei contributi, opportunamente privati dei dati personali e delle informazioni capaci di identificare anche indirettamente i partecipanti alla consultazione pubblica (vedi Focus "Proteggere i dati personali dei partecipanti").

Per agevolare la lettura d'insieme, i contenuti dei contributi devono essere anche sintetizzati e riorganizzati per tema, posizione o altre categorie.

Per ragioni di trasparenza, la redazione di report conclusivi è necessaria anche nel caso in cui si scelgano strumenti che prevedono la pubblicazione in tempo reale dei contributi.

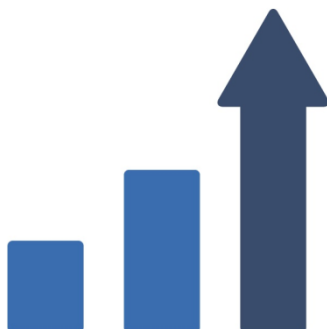
I report sui risultati devono essere pubblicati anche nel caso in cui la decisione non sia stata ancora presa.

4.3. IL RISCONTRO SULL'EFFICACIA DELLA CONSULTAZIONE

Nel report sui risultati è necessario che l'amministrazione dia evidenza di quali contributi sono stati recepiti nel processo decisionale. Qualora non sia in grado di darne conto in breve tempo, l'amministrazione potrà valutare la possibilità di predisporre successivi report dedicati.

PASSO 5.

VALUTARE LE ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE



Per assicurare l'efficacia delle attività di consultazione e valorizzare il ruolo dei soggetti interessati, è necessario procedere a una valutazione sistematica, tanto delle singole iniziative, quanto della strategia complessiva di *engagement* realizzata dall'amministrazione.

La valutazione deve tendere a verificare se le consultazioni raggiungono gli obiettivi prefissati, a individuare elementi di criticità e fattori di successo e a innescare un processo di apprendimento in grado di favorire miglioramenti concreti dei processi partecipativi. Tale attività di valutazione non deve essere isolata ma effettuata su base regolare e pianificata in anticipo, attraverso l'uso di appositi indicatori (per esempio, numero di partecipanti, numero di contributi per tipologia di partecipante, numero di contributi che hanno avuto impatto sulla decisione ecc.).



COSA CHIEDERSI PER ANALIZZARE LA CONSULTAZIONE SVOLTA

- Sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati in fase di progettazione?
 - Qual è stato il grado di partecipazione? Vi sono categorie di soggetti che sono rimaste escluse? Quali sono le ragioni della mancata partecipazione?
 - Qual è stato l'impatto dei contributi ricevuti sul processo decisionale? I contributi pervenuti sono stati utili ad arricchire le conoscenze dell'amministrazione ed eventualmente a riconsiderare alcune delle posizioni indicate nei documenti di consultazione?
-

Accanto alla valutazione dei singoli esercizi di consultazione, è fondamentale che la complessiva strategia di coinvolgimento posta in essere dall'amministrazione sia sottoposta a un esame periodico. Scopo di questa valutazione è individuare punti di forza e di debolezza, definire eventuali misure correttive, affinare i processi di consultazione sulla base dell'esperienza. In questa fase è utile rivolgersi anche all'esterno dell'amministrazione per chiedere ai partecipanti quale sia la loro opinione sui processi di consultazione e quali misure, a loro avviso, potrebbero essere adottate per migliorarne l'efficacia.



CHECKLIST

PASSO 1. PROGETTARE UNA CONSULTAZIONE

Analisi del contesto

- Sono stati verificati i problemi connessi alla decisione
- Sono state mappate le informazioni a disposizione dell'amministrazione
- È stato valutato l'apporto che la consultazione può fornire per la formulazione della decisione
- È stato verificato lo stato di avanzamento del processo decisionale
- Sono state individuate le risorse che possono essere impiegate per la consultazione

La redazione del piano di consultazione

- Sono stati individuati con precisione gli obiettivi della consultazione
- Sono stati individuati e selezionati i destinatari
- È stato verificato quali metodi e strumenti possono essere più utili per raggiungere i destinatari e gli obiettivi individuati
- Sono state individuate e apprestate tutte le misure tecniche e organizzative per proteggere i dati personali fin dalla progettazione e per impostazione predefinita, nel rispetto del principio di *accountability* e adottando le cautele previste nel Focus "Proteggere i dati personali dei partecipanti", con riferimento, fra l'altro:

- al rispetto dei principi in materia di protezione dei dati personali anche mediante la minimizzazione dei dati e la pseudonimizzazione, nonché alla predisposizione di un'ideonea e completa Informativa in materia di protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679
 - al coinvolgimento del Responsabile per la protezione dei dati
 - all'individuazione dei ruoli e dei soggetti coinvolti nel trattamento (titolare, contitolare, responsabile esterno)
 - all'effettuazione della valutazione d'impatto nei casi previsti dall'art. 35 del Regolamento (UE) 2016/679
 - alla predisposizione di idonee misure di sicurezza
- Sono stati fissati i tempi della consultazione
 - È stata verificata l'opportunità di svolgere più fasi di consultazione
 - Sono state progettate le attività di comunicazione
 - Sono stati stabiliti gli indicatori per la valutazione

PASSO 2. PREPARARE I MATERIALI

Il documento di consultazione

Nel documento di consultazione sono stati specificati:

- Data di apertura e data di chiusura della consultazione
- Oggetto (su cosa si sta consultando: argomento ed eventuali bozze di documenti su cui si richiedono i commenti)
- Obiettivi (le motivazioni alla base della consultazione e il risultato che si intende raggiungere)
- Destinatari (chi può partecipare alla consultazione)
- Sintesi della struttura e testo delle domande del questionario
- Modalità per l'invio dei contributi
- Modalità di pubblicazione dei contributi pervenuti, nel rispetto delle cautele previste nel Focus "Proteggere i dati personali dei partecipanti"
- Uso dei contributi pervenuti
- Soggetto che svolge la consultazione
- Indirizzo di riferimento per l'invio di segnalazioni su eventuali malfunzionamenti
- Eventuali fasi della consultazione
- Informativa in materia di protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679

I materiali informativi di supporto

- Sono stati forniti ai destinatari materiali di approfondimento sul tema della consultazione

I quesiti di consultazione

- Sono stati adeguatamente circoscritti gli ambiti in cui i partecipanti possono intervenire
- Se presenti, le domande sono state formulate in modo neutro e con linguaggio chiaro, avendo cura di trovare un adeguato equilibrio fra domande a risposta aperta e domande a risposta chiusa in funzione delle caratteristiche della consultazione e degli obiettivi prefissati

I materiali di comunicazione

- Sono stati preparati documenti per favorire una partecipazione informata
- Sono state previste attività di comunicazione utili a raggiungere anche i soggetti più difficili da raggiungere
- È stata comunicata l'iniziativa al portale www.consultazione.gov.it.

PASSO 3. GESTIRE I CONTRIBUTI

La gestione dei contributi

- È stato formato un gruppo di lavoro con competenze adeguate
- È stato previsto un database per facilitare la raccolta e l'analisi dei contributi
- Sono stati assegnati i ruoli di moderatore delle discussioni

Le problematiche tecniche e le attività di comunicazione

- Sono state previste risorse adeguate o strumenti di supporto nell'eventualità di un'ampia mole di contributi, soprattutto se in testo libero
- Sono state previste attività di comunicazione specifiche per raggiungere soggetti sottorappresentati
- Sono state previste attività di comunicazione specifiche per raggiungere altri soggetti interessati alla consultazione

PASSO 4. DAR CONTO DEI RISULTATI

Al termine della consultazione sono stati pubblicati:

- una sintesi del processo di consultazione e dei suoi scopi;
- i dati sulla partecipazione (numero di partecipanti e loro caratteristiche);
- le informazioni sulle risposte pervenute (numero, loro contenuto e sintesi delle posizioni emerse) privati dei dati e delle informazioni capaci di identificare anche indirettamente i partecipanti alla consultazione pubblica;
- i testi delle osservazioni pervenute (stralci o versioni integrali), privati dei dati personali e delle informazioni capaci di identificare anche indirettamente i partecipanti alla consultazione pubblica;
- le considerazioni dell'amministrazione rispetto ai temi e ai contenuti delle osservazioni;
- le indicazioni dell'amministrazione sui contributi che sono stati recepiti nel processo decisionale.

PASSO 5. VALUTARE LE ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

- È stato verificato se sono stati raggiunti gli obiettivi fissati in fase di progettazione
- È stato verificato se hanno partecipato tutti i soggetti interessati
- È stato verificato se i contributi sono stati utili
- È stato verificato quanti contributi sono stati accolti

APPENDICE. La consultazione nelle normative di settore

Lo svolgimento di consultazioni pubbliche è previsto anche in numerose normative di settore. Fra queste, si segnalano a titolo informativo: la procedura di dibattito pubblico prevista dal codice dei contratti pubblici per i grandi interventi infrastrutturali e le procedure di consultazione e partecipazione pubblica previste nell'ambito delle valutazioni ambientali.

IL DIBATTITO PUBBLICO

L'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ("Codice dei contratti pubblici) prevede l'obbligo per le amministrazioni di ricorrere ad una procedura di dibattito pubblico per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, distinte per tipologia e soglie dimensionali. In attuazione della citata disposizione, il D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76 ha individuato le opere soggette alla procedura di dibattito pubblico e ha definito le modalità di svolgimento e i tempi di conclusione della stessa.

Ispirato al modello francese del *débat public* (e già previsto in Italia, in alcune leggi regionali), il dibattito pubblico è il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico che ha lo scopo di accrescere il coinvolgimento delle comunità locali nei processi di realizzazione delle grandi opere infrastrutturali e che si svolge nelle fasi iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento.

LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA AI PROCEDIMENTI DI VALUTAZIONE AMBIENTALE

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevede la facoltà per tutti i soggetti interessati ("chiunque") di partecipare alle procedure di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

In particolare, relativamente alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica, l'articolo 14 del citato decreto legislativo prevede la pubblicazione, a cura dell'autorità procedente, di un avviso sulla Gazzetta Ufficiale (o sul bollettino ufficiale della Regione interessata) e lo svolgimento di una successiva fase di consultazione pubblica: entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso tutti i soggetti interessati possono prendere visione della documentazione e presentare le proprie osservazioni in forma scritta.

Un meccanismo analogo è previsto per il procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA): l'articolo 24 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede la pubblicazione sul sito web dell'autorità competente di un avviso al pubblico (predisposto dal proponente del progetto) e un periodo di tempo di 60 giorni (a decorrere dalla pubblicazione dell'avviso stesso) entro i quali ciascun soggetto interessato può prendere visione del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni. Il decreto prevede, inoltre, che la fase di consultazione possa svolgersi, ove l'autorità competente disponga in tal senso, nella forma del dibattito pubblico. In questo caso, il termine massimo di conclusione della procedura partecipativa è di 90 giorni (art. 24-bis).

LA PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI AI PROCEDIMENTI DI FORMAZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI

Con riguardo ai procedimenti di formazione degli atti di pianificazione e di governo del territorio, la Legge Urbanistica (legge 17 agosto 1942, n. 1150) ha delineato un modello partecipativo fondato sulla presentazione di osservazioni e opposizioni da parte degli interessati¹⁴. Tuttavia, è nella legislazione regionale che gli istituti di partecipazione in materia di governo del territorio hanno ricevuto importanti sviluppi ed ampliamenti.

ALTRE PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PUBBLICA PREVISTE DALLA NORMATIVA

Il crescente rilievo della consultazione è confermato dalla diffusione, negli ultimi anni, di disposizioni normative che prevedono lo svolgimento di consultazioni pubbliche, anche *una tantum*. Alcuni esempi sono riportati di seguito:

- a) La consultazione pubblica della durata di trenta giorni, prevista dall'articolo 3 comma 6 del Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 56 del 21 marzo 2018, relativa alla procedura di approvazione delle regole di categoria di prodotto (RCP) nell'ambito del programma nazionale volontario per la valutazione e comunicazione dell'impronta ambientale ("Made Green in Italy").
- b) La partecipazione dei cittadini, singoli o associati, al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile, prevista dall'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (nuovo Codice della protezione civile) e richiamata nell'articolo 31 dello stesso Codice.
- c) La consultazione pubblica prevista dall'articolo 1, c. 1032 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 relativa al calendario nazionale che individua le scadenze della tabella di marcia ai fini dell'attuazione degli obiettivi della decisione (UE) 2017/899, del 17 maggio 2017 (in materia di liberazione della banda 700 Mhz);
- d) La consultazione pubblica sugli obblighi del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, prevista dalla legge sulla riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo (legge 28 dicembre 2015, n. 220) in vista dell'affidamento della concessione del servizio stesso.
- e) La consultazione pubblica, della durata di 30 giorni, prevista dall'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, con la legge 11 novembre 2014, n. 164) con riferimento alla proposta di regolamento di semplificazione della disciplina della gestione delle terre e rocce da scavo.
- f) La consultazione pubblica, prevista dall'articolo 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale, CAD) per l'adozione di Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del CAD.

¹⁴ L'articolo 9 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 prevede la facoltà per tutti i soggetti interessati ("chiunque") di prendere visione del progetto di piano regolatore generale (che è depositato nella segreteria comunale per 30 giorni consecutivi) nonché la facoltà per "le associazioni sindacali e gli altri enti pubblici ed istituzioni interessati" di presentare osservazioni fino a 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito. L'articolo 15 della citata legge prevede, con riferimento ai piani particolareggiati, la facoltà per i proprietari di immobili compresi nei piani stessi di presentare opposizioni. È prevista altresì la possibilità per le associazioni sindacali interessate di presentare osservazioni.