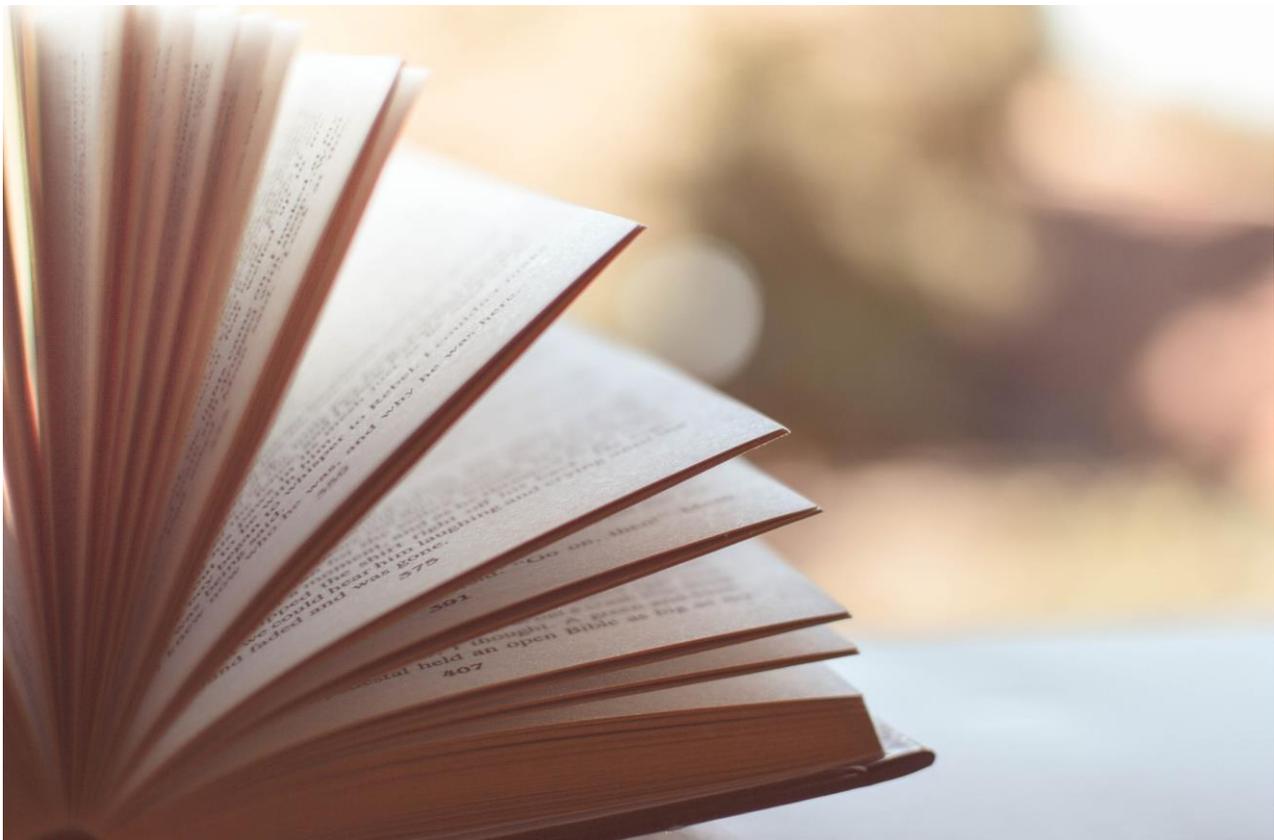


Report
**Consultazione pubblica “Commenta le
Linee Guida sulla consultazione”**



**Dipartimento della funzione pubblica
Dipartimento per le riforme istituzionali**

Giugno 2020

COORDINAMENTO: Silvia Paparo, Stefano Pizzicannella, Lorenzo Spadacini

GRUPPO DI LAVORO: Andrea Flori, Carolina Raiola, Marialaura Angeletti, Marco Marrazza, Michela Di Bitonto, Laura Manconi, Sabrina Onano.

Versione 1.0 giugno 2020

Sommario

Executive summary	4
Il portale ParteciPa	5
La finalità della consultazione	5
Le modalità di partecipazione	6
Il report: struttura e contenuti.....	6
Promozione della consultazione.....	6
I contributi dei partecipanti	8
Una panoramica sui temi dei contributi pervenuti.....	8
I commenti che toccano trasversalmente l'intero documento.....	10
I commenti puntuali sulle sezioni	12
I commenti sul Portale Consultazione.gov.it e sulla piattaforma ParteciPa	19
I dati sulla partecipazione	20
Timeline visualizzazione pagine e contributi raccolti.....	20
Commenti per sezioni del documento.....	21

Executive summary

Il 31 marzo 2020 si è conclusa la consultazione sulla bozza di Linee guida sulla consultazione.

L'iniziativa è stata promossa dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ha previsto, dal 6 dicembre 2019 al 31 marzo 2020, la raccolta di commenti e proposte sulla bozza di testo di linee guida, attraverso la piattaforma ParteciPa.

Sono pervenuti complessivamente 94 contributi, che hanno riguardato molti aspetti chiave del documento e hanno offerto proposte e considerazioni, spesso sul piano tecnico, particolarmente utili e condivisibili. In particolare, i contributi hanno fornito sia considerazioni di portata generale, sull'intero documento, sia osservazioni e proposte puntuali relative alle singole parti di cui si compone la guida.

I commenti hanno riguardato un'ampia varietà di temi, tra cui i destinatari della consultazione, gli strumenti e il digital divide, l'urgenza e gli altri criteri per stabilire se consultare, la protezione dei dati personali, i materiali forniti dalle amministrazioni a supporto dei partecipanti, la pubblicizzazione delle iniziative, i rischi associati alla consultazione, la trasparenza sugli esiti.

Un elevato numero di commenti è stato accolto e ha consentito di rafforzare, migliorare e integrare molti dei concetti e delle raccomandazioni espresse nel documento. Per esempio, sono state rafforzate le indicazioni relative ai principi di trasparenza e inclusione, attraverso raccomandazioni specifiche sulla necessità di assicurare la massima trasparenza sugli esiti delle consultazioni e di assicurare la partecipazione anche dei soggetti più deboli.

Questo report dà puntualmente conto dell'ampia varietà dei temi sollevati dai partecipanti e di tutte le modifiche che sono state apportate al testo delle linee guida alla luce dei commenti pervenuti. Si dà inoltre evidenza dei commenti che non sono stati accolti, illustrando le relative considerazioni.

Al report seguirà la pubblicazione della versione definitiva delle Linee guida sulla consultazione – modificate sulla base degli esiti della consultazione descritti in questo documento – sui siti istituzionali dei Dipartimenti, [sulla pagina di ParteciPa dedicata](#) e sul portale [Consultazione.gov.it](#).

Il portale ParteciPa

La **consultazione pubblica online “Commenta le Linee guida sulla Consultazione”** promossa dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avviata il **3 dicembre 2019**, si è conclusa il **31 marzo 2020**.

La consultazione è stata condotta avvalendosi della piattaforma ParteciPa, nata da un progetto congiunto del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il supporto di Formez PA, per favorire i processi di partecipazione.

Il progetto prevede:

- un portale, **Consultazione.gov.it**, che raccoglie le iniziative di consultazione realizzate dalle amministrazioni (sito “aggregatore”) e che consente l'accesso da un unico punto attraverso i link alle consultazioni;
- lo sviluppo di una piattaforma per la partecipazione, **ParteciPa**, sulla base del software open source Decidim, da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate.

In particolare, la piattaforma ParteciPa (partecipa.gov.it) mette a disposizione uno strumento per attivare processi partecipativi: tra le funzioni che possono essere attivate sulla piattaforma: commentare testi, rispondere a questionari, contribuire a proposte delle amministrazioni, informarsi sui temi oggetto di consultazione, seguire eventi dedicati alle consultazioni, ricevere i risultati della consultazione e seguire l'iter del processo decisionale.

Il presente rapporto fa parte dell'ultima fase della consultazione, “restituzione dei risultati”.

La finalità della consultazione

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

Per rafforzare il ricorso alle consultazioni e aumentarne la qualità, l'efficacia e la trasparenza, il **Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri** hanno redatto una prima **bozza di Linee guida sulla consultazione**, un documento operativo rivolto a tutte le amministrazioni pubbliche che scelgono di svolgere consultazioni per prendere le proprie decisioni e a tutti coloro che scelgono di partecipare a una consultazione promossa da un'amministrazione.

Lo scopo della consultazione pubblica online è **di raccogliere commenti e proposte sulla bozza di Linee guida**.

Le modalità di partecipazione

Il **documento delle Linee Guida** sulla consultazione **si compone di 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; la prima parte si chiude con l'individuazione dei principi generali a cui le amministrazioni devono attenersi 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 agevolare l'inserimento dei commenti, **la bozza delle Linee Guida in consultazione è stata suddivisa in 92 sezioni**, per ciascuna delle quali gli utenti hanno potuto inviare il proprio contributo sotto forma di commento, di suggerimento o di proposta di riscrittura.

E' stata inoltre abilitata una **casella di posta dedicata** alla quale poter inviare singoli contributi riguardanti il documento in consultazione, non direttamente collegati a specifiche sezioni del testo commentabile.

La fase di commento del testo è stata seguita dai **moderatori**, con compiti di presidio e controllo sul regolare svolgimento della consultazione.

La consultazione pubblica online ha individuato come **destinatari** tutti i soggetti interessati al tema della partecipazione: non solo **funzionari e dirigenti pubblici** chiamati a promuovere e realizzare i processi di partecipazione e consultazione nelle pubbliche amministrazioni, ma anche **cittadini, imprese, associazioni** dei cittadini, delle imprese e della società civile, interessati a prendere parte ai processi consultivi.

Il report: struttura e contenuti

Questo report fornisce una **dimensione qualitativa** e una **dimensione quantitativa** della partecipazione. In particolare, per la dimensione qualitativa della partecipazione il report è stato coerentemente articolato per dar conto dei commenti ricevuti sulle diverse sezioni del documento in consultazione. Con riferimento alla dimensione quantitativa, vengono forniti i dati relativi al numero e la distribuzione dei commenti ricevuti, le visualizzazioni di pagine nel periodo della consultazione.

Promozione della consultazione

In fase di avvio della consultazione è stato realizzato, il **13 dicembre 2019**, un **seminario online** (webinar) **di presentazione**, di cui sono disponibili materiali e registrazione sul sito EventiPA all'indirizzo: <http://eventipa.formez.it/node/207251> (123 partecipanti) .

Il webinar di presentazione della consultazione è stato preceduto da un **ciclo di seminari online** dedicato ad **approfondire il tema della consultazione pubblica** (24 e 31 ottobre, 7 novembre 2019) e fornire alle PA indicazioni utili a progettare consultazioni di qualità.

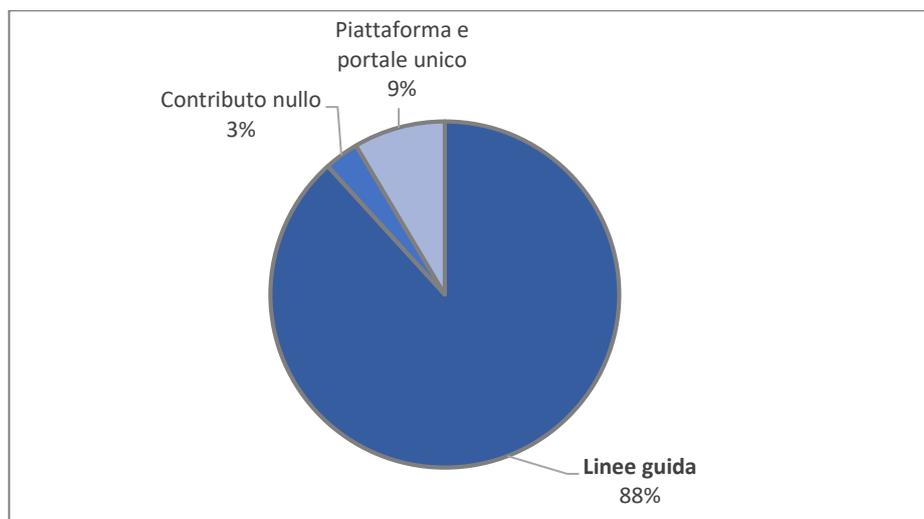
Per diffondere l'informazione sull'iniziativa e sulle modalità di partecipazione, è stata inoltre avviata una **campagna di comunicazione**, tramite i canali web e social della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Formez PA che ha supportato il Dipartimento per la funzione pubblica e il Dipartimento per le riforme istituzionali nella realizzazione della consultazione.

I contributi dei partecipanti

Una panoramica sui temi dei contributi pervenuti

La quasi totalità dei contributi pervenuti alla consultazione sottopone commenti e fornisce indicazioni di modifica al testo delle linee guida (si veda il Graf. 1). I restanti contributi o sono nulli (commenti segnalati come errati o commenti di prova), oppure si soffermano su aspetti relativi al portale unico delle consultazioni, consultazione.gov.it, e alla piattaforma ParteciPa. Di questi ultimi commenti, comunque rilevanti, si dà conto in un paragrafo dedicato.

Grafico 1 – Contributi pervenuti alla consultazione, ripartiti per oggetto



I commenti sul testo delle linee guida riguardano una ricca diversità di argomenti. La maggior parte dei contributi sulle linee guida propone modifiche al testo, o puntuali sulla forma o di concetto ma comunque riferite a paragrafi specifici. Altri commenti, di numero più limitato, si riferiscono complessivamente all'intero documento.

Nei successivi paragrafi si fornisce una sintesi che dà conto, tema per tema, dei contenuti dei commenti e delle considerazioni espresse su di essi dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le riforme istituzionali, anche in merito all'impatto che hanno avuto sul testo finale delle linee guida.

Nelle tabelle 1 e 2 si propongono i relativi prospetti di sintesi.

Tabella 1 – Prospetto sui temi dei contributi

Tema	Contributi
Rischi associati alla consultazione	9,64%
Urgenza e altri criteri per svolgere o meno una consultazione	8,43%
Destinatari della consultazione	8,43%
Profili terminologici	8,43%
Strumenti	7,23%
Protezione dei dati personali	7,23%
Consultazioni su temi tecnici	6,02%
Trasparenza dei commenti e motivazione	6,02%
Documento di consultazione e materiali a supporto	6,02%
Scelta tra modalità online e dal vivo	4,82%
Discipline di settore	4,82%
Oggetto della consultazione	3,61%
Pubblicizzazione delle iniziative	3,61%
Progettazione	3,61%
Vantaggi della consultazione per i destinatari	2,41%
Obiettivi generali della consultazione	2,41%
Periodo di consultazione	2,41%
Generico sulla necessità di approfondimenti e maggiore sinteticità	2,41%
Bidirezionalità della consultazione	1,20%
Avviso pubblico	1,20%
Totale complessivo	100,00%

Tabella 2 Prospetto sull'impatto dei contributi sul testo finale delle linee guida

Valutazione	Contributi
Contributo accolto	49,40%
Contributo parzialmente accolto	18,07%
Contributo non accolto	10,84%
Contributo che non richiede modifiche al testo	9,64%
Contributo su contenuti già presenti nel testo	9,64%
Contributo non chiaro	2,41%
Totale complessivo	100,00%

Nota. I contributi accolti sono stati recepiti nel testo nella loro interezza. I contributi parzialmente accolti sono stati presi in considerazione per apportare modifiche che non rispondono pienamente a quanto proposto. I contributi non accolti non sono stati ritenuti condivisibili. Non hanno avuto impatto sul testo i contributi non chiari, i contributi che proponevano modifiche già presenti in sezioni di testo diverse da quella su cui è stato inviato il commento

I commenti che toccano trasversalmente l'intero documento

La necessità di ulteriori approfondimenti

Alcuni commenti fanno riferimento all'eccessiva lunghezza del documento, non compensata allo stesso tempo da un sufficiente dettaglio e approfondimento, specialmente di alcune sezioni più tecniche.

In particolare, i contributi, sottolineando la necessità di un approccio maggiormente pratico, richiedono di dedicare maggiore spazio alla trattazione di alcuni specifici aspetti della consultazione, come le tecniche, l'analisi dei rischi associati alla consultazione, i materiali di supporto, le attività di comunicazione. Inoltre, alcuni partecipanti segnalano l'utilità di dare spazio a riferimenti e fonti utili e buone pratiche.

Tra i commenti:

Il documento, in generale, appare scorrevole, facilmente comprensibile ma irrimediabilmente poco concreto, utile e pratico. Ciò è facilmente comprensibile se ci ponessimo la domanda "Effettivamente, cosa dovrei fare, quali comportamenti dovrei attuare, quali pratiche dovrei applicare per svolgere una consultazione nel migliore dei modi?". Se provassimo a dare una risposta a tale quesito, basandoci soltanto sulle linee guida che ci vengono esposte nel documento, potremmo capire che non avremmo nulla di pratico e applicabile. Mancante di una essenziale sintesi, il documento espone solo teoricamente cosa una consultazione possa essere. Il documento andrebbe sintetizzato. Potrebbe inoltre essere integrato con esempi concreti e con un box contenente le best practice di altri Paesi.

Le linee guida offrono, nella parte operativa, una guida passo passo sulle domande da porsi quando si intende svolgere una consultazione e sulle possibili scelte da compiere per ciascuna fase. La scelta di questo approccio si basa sulla natura stessa delle consultazioni, che possono differenziarsi tra loro enormemente, in base soprattutto alla tipologia delle amministrazioni, al tema affrontato e ai destinatari coinvolti. In questa prospettiva, come specificato nelle linee guida, non sarebbe possibile determinare a priori quale sia il modo migliore di fare consultazione. Si condivide tuttavia la necessità di predisporre, accanto alle linee guida, una serie di approfondimenti, anche al fine di offrire al personale della pubblica amministrazione un ventaglio di strumentazioni operative da utilizzare. Considerato che tali approfondimenti affrontano temi spiccatamente tecnici e soggetti a evoluzione nel corso del tempo, si ritiene che gli stessi possano essere utilmente pubblicati in una apposita sezione del portale Consultazione.gov.it e non all'interno delle linee guida.

I vantaggi della consultazione per i destinatari

Sono pervenuti commenti che rilevano come l'analisi degli obiettivi dia evidenza unicamente del punto di vista dell'amministrazione e non tenga invece conto del punto di vista dei cittadini.

Tra i commenti:

L'analisi degli obiettivi si focalizza esclusivamente sulla utilità della consultazione per la Pubblica Amministrazione. Sarebbe opportuno evidenziare tra gli obiettivi anche l'utilità che la stessa riveste per i destinatari, in termini di inclusione e partecipazione attiva.

Al riguardo si evidenzia che la seconda parte delle linee guida, su cui sono pervenuti i commenti in tema, ha un taglio operativo e si rivolge espressamente alle amministrazioni che devono progettare e svolgere consultazioni. Gli obiettivi per i cittadini sono invece richiamati nella parte generale del documento, dove si sottolinea che consultare è importante per aumentare la trasparenza e la legittimazione delle decisioni assunte e che occorre creare una cultura della partecipazione e dare ai cittadini la possibilità influenzare il processo decisionale.

Profili terminologici

Un ulteriore tema di portata generale che emerge da diversi contributi riguarda l'utilizzo della terminologia "processi partecipativi" all'interno delle linee guida. Le osservazioni su questo punto, inviate soprattutto da un utente che si qualifica come l'Associazione Italiana per la Partecipazione, sono molto puntuali ed entrano nel più ampio dibattito tecnico esistente sulle teorie della partecipazione e sulle nozioni di partecipazione e di consultazione.

Tra i commenti:

Aip2 Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica da anni invita ad utilizzare il concetto di "partecipazione" solo all'interno di "processi" partecipativi che consentono ai soggetti interessati di un territorio, di una comunità, con specifici approcci metodologici, di interagire fra loro in modo argomentativo individuando, alla fine del processo, le condivisioni di analisi, strategie e soluzioni ed esplicitando anche le differenze. In tal senso un processo consultivo è un primo passo che non può essere di per sé definito un "processo partecipativo" [...].

Parlare di processi partecipativi implica necessariamente che le persone possano incontrarsi [...].

L'approccio alla base delle linee guida, come precisato nella Premessa del testo, tiene conto delle posizioni della Commissione europea e dell'OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione e sull'open government, nonché delle indicazioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale sulla partecipazione democratica elettronica. Tuttavia, per evitare ambiguità ed essere maggiormente univoci, nelle linee guida è stato utilizzato sempre il termine consultazione.

Sempre rispetto a questo tema, AiP2 osserva che la consultazione non è uno strumento adatto a favorire la condivisione delle scelte ritenendo che questo obiettivo sia perseguibile ricorrendo ad altri tipi di processi, che hanno il fine di portare i partecipanti alla deliberazione.

In accoglimento a questa osservazione, è stata apportata una riformulazione che risolve l'ambiguità dell'obiettivo dal titolo "Accrescere la condivisione sulle scelte" ed evidenzia che, attraverso la consultazione, è possibile favorire la discussione e il confronto tra i partecipanti, con l'effetto di migliorare la chiarezza delle posizioni esistenti. Le linee guida prevedono infatti che attraverso specifiche modalità di consultazione (per esempio, la modalità di commento sul

testo utilizzata per la consultazione sulle linee guida stesse) si possa anche online consentire ai partecipanti di discutere sui temi oggetto di consultazione.

I commenti puntuali sulle sezioni

L'urgenza e gli altri criteri per stabilire se consultare

Ha suscitato alcune perplessità tra i partecipanti il criterio dell'urgenza al quale fanno riferimento le linee guida, per il timore che le amministrazioni possano evitare di consultare facendo un generico e immotivato riferimento alla necessità di assumere decisioni urgenti. Alcune proposte chiedono di circoscrivere meglio l'urgenza, prevedendo un obbligo di motivazione per le amministrazioni che, per via della mancanza di tempo, scelgano di non svolgere consultazioni.

Tra i commenti:

The exception regarding the urgent decisions without consulting sounds complex and risky. It is reasonable since some decisions need to be taken quickly, but it leaves a chance for potentially crucial errors, when people who should have an input on the issue are not heard and it would always be better to make new regulations with time and care instead of rushing through it, if possible. Also defining when an issue is urgent enough seems problematic, and the excuse of the issue being urgent could be a loophole that could be abused to avoid consultation on controversial issues, if it is not well defined. So this part should be specifically carefully formed.

Queste osservazioni si collegano all'indicazione, fornita da due partecipanti a proposito del tema del rallentamento del processo decisionale, di enfatizzare nelle linee guida il concetto per cui la consultazione consente di accelerare la fase di attuazione delle decisioni.

Queste osservazioni sono state accolte attraverso una riformulazione del testo che chiarisce che, in tutti i casi in cui le decisioni debbano essere prese molto velocemente, occorre una attenta valutazione, anche in ordine alla possibilità di ricorrere a strumenti o tecniche che consentano di ridurre i tempi del processo consultivo, al fine di evitare il rischio indebolire il ruolo della partecipazione e di disperdere energie e risorse. È stato inoltre chiarito che la consultazione, anche se svolta in tempi serrati, contribuisce a migliorare la qualità delle decisioni e, al tempo stesso, ad agevolare e velocizzare la fase di attuazione.

Riguardo ai criteri da tenere in considerazione, è stata accolta, con lieve riformulazione, la proposta che prevede di introdurre un criterio ulteriore relativo all'esistenza di petizioni e richieste dal basso e all'eventuale natura controversa della decisione. La richiesta di inserire in questo paragrafo un criterio relativo al bilanciamento tra vantaggi e costi è accolta nel paragrafo "Le risorse da utilizzare", in cui si fa riferimento alla necessità, per le amministrazioni, di valutare l'impatto della consultazione sulle risorse disponibili.

I destinatari della consultazione: i soggetti direttamente e indirettamente coinvolti e quelli in posizione di debolezza

Diversi partecipanti hanno sollevato la necessità di esplicitare meglio che, nell'individuazione dei destinatari delle consultazioni, occorre tenere presente non solo i soggetti direttamente interessati dalla decisione, ma anche i cosiddetti "destinatari indiretti".

Tra i commenti:

Regarding the people who should be involved in consultation, it might in some cases be tricky to outline which people are affected by the regulation since it can be difficult to see which people are under indirect effect of the new regulation. But it is crucial that in the consultation process it is thoroughly identified who are the people whose opinions should be heard, and this includes people who are directly effected but also experts and people who have to work with the issue, even if they weren't the target of the regulation.

L'importanza di individuare, tra i destinatari della consultazione, anche i soggetti indirettamente coinvolti nella decisione è molto condivisibile e, pur trattandosi di un aspetto già presente nel testo delle linee guida, si è ritenuto di apportare apposite integrazioni per meglio metterlo in risalto, sia nella parte generale (paragrafo "Chi coinvolgere"), sia nella parte operativa (Passo 1, paragrafo "i destinatari"). È stato inoltre esplicitato che è necessario che le amministrazioni facciano adeguata attenzione ai destinatari indiretti anche nell'individuazione dei soggetti in posizione di maggiore debolezza.

Gli strumenti e il digital divide

Alcuni commenti riguardano il tema degli strumenti di consultazione, talvolta associato alla scelta tra consultazione online e consultazione dal vivo. Parte di questi commenti esprime la necessità che, nella scelta dello strumento da utilizzare per la consultazione, si tenga conto dell'eventualità che i destinatari possano trovarsi nella condizione di non avere un adeguato accesso a Internet (*digital divide*).

Tra i commenti:

Secondo noi anche per i digital divide sarebbe opportuno predisporre dei "luoghi" di supporto alla consultazione, dove le persone possano trovare computer in rete e supporto informatico per partecipare on line, es. punti di accesso telematico...

Il paragrafo "strumenti dal vivo e online" è stato riformulato, al fine di recepire un commento che ne segnala la scarsa chiarezza. Inoltre, al termine moderazione è stato affiancato quello di facilitazione quando nelle linee guida si fa riferimento alle consultazioni dal vivo.

In merito allo specifico punto sul digital divide, è stata accolta l'osservazione relativa alla necessità che l'amministrazione fornisca spazi di supporto "dal vivo" alla consultazione: a tal fine è stato integrato il paragrafo "I tipi di consultazione", nella parte in cui si fa riferimento ai soggetti che non hanno accesso alla rete.

Infine, con riguardo alla scelta degli strumenti, si evidenzia che dalle linee guida emerge una preferenza per il ricorso ai software open source che tuttavia non si ritiene, come proposto da

un partecipante, possa essere ulteriormente rafforzata esprimendo una generica e assoluta raccomandazione.

Consultazioni su temi con un contenuto tecnico

In relazione alle parole "contenuto molto tecnico", si avanza la seguente considerazione.

Tra i commenti:

Si possono trattare in modo comprensibile anche tematiche altamente tecniche, basta tenere a mente principi come quelli della Carta d'intenti per la trasparenza e la partecipazione nelle valutazioni ambientali del Ministero dell'Ambiente (1. accessibilità; 2. chiarezza; 3. completezza; etc).

Per evitare che si possa giungere all'errata considerazione secondo cui la consultazione mirata sia la sola soluzione utilizzabile quando il tema oggetto di consultazione è molto tecnico – come emerge da una osservazione – è stata apportata una riformulazione del testo all'interno del paragrafo "Chi coinvolgere – Assicurare la massima trasparenza". Si evidenzia inoltre che, seppure le linee guida già prevedano il principio di chiarezza dei documenti, nel paragrafo sui materiali informativi di supporto è stato precisato che, in caso di consultazioni su temi molto tecnici, occorre fornire testi esplicativi che siano comprensibili a tutte le categorie di partecipanti e non solo ad addetti ai lavori.

Un altro partecipante osserva che i temi oggetto di consultazione dovrebbero essere rilevanti e toccare i reali interessi dei cittadini e che le consultazioni non dovrebbero riguardare temi troppo tecnici.

Il tema ha generato una discussione tra più partecipanti che hanno espresso posizioni divergenti. Sul punto, si osserva che consultazioni su argomenti molto tecnici possono riguardare anche profondamente i cittadini. Pertanto, l'indicazione non è stata accolta.

La protezione dei dati personali

Molti commenti segnalano che la sezione delle linee guida dedicata al tema della protezione dei dati personali dei partecipanti alle consultazioni risulta eccessivamente enfatizzata e ridondante all'interno del testo.

Tra i commenti:

Nel Focus inerente al trattamento dei dati personali vi è una eccessiva digressione e produzione elevata di informazioni e avvertenze. Sarebbe opportuno semplificarne il contenuto.

Al riguardo non si è ritenuto opportuno ridimensionare il focus Privacy, sezione che ha la specifica finalità di assistere le pubbliche amministrazioni nella realizzazione di consultazioni "privacy compliant" sin dalla fase di progettazione. Ciò premesso, al fine di accogliere alcune delle osservazioni, si è ritenuto, per assicurare migliore scorrevolezza e facilità di lettura del testo,

di trasferire il focus Privacy successivamente al Passo 5, anche in considerazione del fatto che le indicazioni ivi contenute riguardano trasversalmente tutte le fasi del processo consultivo.

Non si ritiene possibile accogliere, in quanto non compatibili con la disciplina della protezione dei dati personali, i commenti relativi: alla proposta di richiedere a ciascun partecipante se desidera che il proprio commento sia reso anonimo; alla proposta di pubblicare i commenti e di renderli disponibili anche dopo la chiusura della consultazione, all'utilità della profilazione dei partecipanti.

Documento di consultazione e materiali di approfondimento

Rispetto alla sezione delle linee guida sul documento di consultazione e sui materiali di approfondimento, alcuni commenti esprimono la necessità di enfatizzare maggiormente l'importanza di fornire informazioni ai consultati.

Tra i commenti:

Non può essere utile ma: è imprescindibile! Così come è necessario prevedere che i partecipanti possano chiedere chiarimenti sul documento informativo o ulteriori materiali di approfondimento e magari elaborare FAQ sui temi più complessi. Per i temi controversi potrebbe essere utile, inoltre, mettere a disposizione studi rappresentativi delle diverse posizioni (contro-expertise) e uno spazio dove anche i partecipanti e i rappresentanti di categorie possano postare documenti (indicando fonti attendibili) che ritengono utili.

Si condividono i commenti che richiedono di rafforzare l'importanza della documentazione di supporto, anche in merito alle eventuali diverse posizioni esistenti sul tema oggetto di consultazione: le relative osservazioni sono state recepite nel testo.

È pervenuta un'osservazione che evidenzia la necessità che l'amministrazione spieghi quale sia il problema da cui deriva l'esigenza di consultare e perché la situazione esistente non risulterebbe adatta a risolverlo – procedendo quindi all'analisi della cosiddetta *baseline*.

Si ritiene che questa osservazione potrebbe introdurre nelle linee guida elementi di sovrapposizione con le procedure regolative e con le relative attività di analisi di impatto della regolamentazione, che vengono specificamente escluse dall'ambito di applicazione del documento. Tuttavia, per tenerne conto, è stata apportata una modifica al testo che introduce, nella parte in cui si indicano i contenuti del documento di consultazione, un riferimento alla descrizione del contesto e delle criticità.

Pubblicazione delle iniziative di consultazione

Alcuni commenti richiedono di sottolineare con maggiore forza l'importanza di assicurare un'adeguata pubblicità alle iniziative di consultazione.

Tra i commenti:

La 'autoselezione' che caratterizza la consultazione aperta presuppone in primis la notorietà e la fruibilità della consultazione in atto. Sarebbe opportuno pubblicizzare maggiormente la esistenza della

consultazione, come evidenziato dal par 3 cap 7 delle Better Regulation Guidelines della commissione Europea.

In risposta a queste osservazioni, all'interno delle linee guida è stata enfatizzata l'importanza della pubblicizzazione delle consultazioni, anche in riferimento al problema dell'autoselezione dei partecipanti che caratterizza le consultazioni "aperte". È stata inoltre recepita, nel paragrafo dedicato ai materiali di comunicazione, l'osservazione che propone di promuovere il ricorso a canali di comunicazione anche "non online".

I rischi associati alla consultazione

Diversi contributi sono intervenuti sull'ampio tema dei rischi di cui occorre tener conto quando si svolge una consultazione, per la maggior parte descritti nel paragrafo dal titolo "Precauzioni per l'uso". Ciascuno dei commenti pervenuti offre un particolare spunto di riflessione, che va dall'approccio utilizzato per la redazione del paragrafo alla indicazione puntuale di possibili modifiche e integrazioni. In particolare, si propone di:

- integrare l'elenco delle condizioni che possono determinare l'eventualità che, attraverso la consultazione, si raccolgano contributi non rilevanti;
- integrare le indicazioni relative alla "cattura" dell'amministrazione con maggiori specifiche sull'esistenza di tecniche per la mitigazione del rischio e sulle misure per contrastare la possibilità di ricevere dati falsi o manipolati;
- più in generale, fornire, sul tema dei rischi, indicazioni operative più dettagliate e consigli pratici a uso delle singole amministrazioni, per la risoluzione di specifiche problematiche.

Riguardo al rischio di contributi non rilevanti, sono stati recepiti i commenti puntuali che propongono di integrare le condizioni elencate nelle linee guida facendo riferimento alle insufficienti informazioni fornite dall'amministrazione e alla errata percezione dell'interesse per il tema da parte dei destinatari.

Sono state apportate modifiche al testo per accogliere i commenti sul tema della "cattura" dell'amministrazione. In particolare, con riferimento all'osservazione che propone di valutare le misure da intraprendere per contrastare l'invio di dati falsi, come per esempio le sanzioni, è stata evidenziata nelle linee guida la necessità di tenere conto dell'eventualità che la consultazione possa raccogliere osservazioni parziali o non attendibili ed è stato al riguardo precisato che tale eventualità può essere affrontata ampliando il ventaglio dei dati a disposizione attraverso il ricorso a fonti terze o che rappresentano interessi contrapposti, non ritenendo idoneo lo strumento delle sanzioni. È stata accolta, inoltre, la proposta di introdurre un riferimento alle tecniche che consentono di mitigare o ridurre il rischio di cattura .

Infine, data la rilevanza del tema, si condivide la proposta di fornire alle amministrazioni maggiori indicazioni pratiche e si ritiene che il tema possa essere tra quelli che saranno oggetto di approfondimento sul portale Consultazione.gov.it (vedi paragrafo su Richieste di approfondimenti).

Il report sui risultati: trasparenza e motivazione del mancato accoglimento delle osservazioni

Dai commenti pervenuti sul tema della rendicontazione degli esiti delle iniziative di consultazione emerge, in generale, la richiesta di esplicitare che, nei report sui risultati, le amministrazioni diano evidenza non solo dei commenti accolti, ma anche di quelli non recepiti, indicandone i motivi. Due partecipanti osservano, inoltre, che i report sui risultati dovrebbero contenere anche indicazioni sulla tempistica stimata per l'implementazione delle decisioni.

Tra i commenti:

Il report dovrebbe contenere anche considerazioni da parte dell'amministrazione rispetto alle proposte che non sono state accolte, possibilmente esplicitando il motivo per il quale non possono essere integrate nel processo decisionale, al fine di non scoraggiare la partecipazione dei soggetti interessati al processo di consultazione. Il report dovrebbe contenere anche una stima dei tempi di implementazione delle decisioni.

Si ritengono condivisibili entrambe le proposte, che dunque sono state accolte nel testo delle linee guida. In particolare, per recepire le osservazioni che richiedono di dare più evidenza alla trasparenza sui commenti non accolti sono stati modificati il paragrafo introduttivo e il paragrafo relativo ai report sui risultati, specificando che le amministrazioni devono dar conto sia dei commenti accolti, sia di quelli non accolti, illustrando le proprie considerazioni al riguardo.

Le discipline di settore

Alcuni commenti riguardano i contenuti dell'Appendice delle linee guida, dedicata alle discipline di settore. I contributi, molto puntualmente, propongono modifiche o integrazioni.

Tra i commenti:

- *Inserire il Dibattito Pubblico negli strumenti di consultazione ci sembra fuorviante [...]*
- *[...] sarebbe opportuno segnalare che molte leggi urbanistiche regionali prevedono da oltre 10 anni procedure di consultazione e partecipazione (in alcuni casi obbligatoria) fin dalla fase di avvio del procedimento [...]*
- *Si ritiene opportuno mettere dei riferimenti anche al 7° Piano di Azione Ambientale (PAA, di cui alla Decisione 1386/2013/UE) e alla Direttiva 2014/52/UE in tema di informazione e partecipazione ambientale [...]*
- *La partecipazione ai processi di VAS e di VIA non riguarda più solo la fase delle osservazioni [...]*

Al fine di tenere conto dell'osservazione che esprime perplessità rispetto alla inclusione della procedura di dibattito pubblico tra le procedure consultive, l'Appendice è stata ridenominata "Le discipline di settore": si ritiene infatti che il dibattito pubblico sia un istituto molto rilevante,

che comunque può prevedere lo svolgimento di procedure di consultazione, e che pertanto non possa non essere incluso tra le discipline di settore di riferimento.

Un'ulteriore osservazione evidenzia che esistono leggi urbanistiche regionali che da tempo prevedono procedure di consultazione e partecipazione fin dalla fase di avvio del procedimento. Si condivide questa osservazione e si evidenzia che le linee guida già chiariscono che è nella legislazione regionale che gli istituti di partecipazione ai procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici trovano una disciplina più ampia e sviluppata. Rispetto alla circostanza, segnalata nel medesimo commento, secondo cui la procedura di invio delle osservazioni prevista dalla Legge urbanistica si collocherebbe al termine del processo e quindi non configurerebbe propriamente uno strumento di consultazione, si ritiene che la consultazione può avvenire in tutte le fasi del processo e gli strumenti di raccolta di osservazioni su progetti e simili possono essere ricompresi tra di esse.

Inoltre, è stata corretta l'erronea indicazione di "dibattito pubblico" in luogo di "inchiesta pubblica" nel paragrafo sulla partecipazione dei privati alle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Altri temi

Altri contributi hanno riguardato alcuni aspetti non riconducibili alle tematiche individuate nei paragrafi precedenti.

In particolare, un contributo ha messo in evidenza l'utilità di coinvolgere i soggetti interessati già in fase di progettazione, al fine di verificarne i bisogni rispetto al processo consultivo. Pur condividendo il principio, si ritiene che quanto proposto non sia possibile nella totalità dei casi e che una valutazione sulla strategia di coinvolgimento possa essere effettuata ex post, sentiti i destinatari, come specificato nel paragrafo delle linee guida sui destinatari.

Da un altro partecipante è stata richiamata l'attenzione sul rischio che l'avviso pubblico, come mezzo per invitare i soggetti a partecipare alle consultazioni "mirate", si traduca in procedure amministrative complesse. Al riguardo si è ritenuto utile modificare il testo delle linee guida al fine di precisare che la pubblicazione di avvisi pubblici non deve imporre adempimenti burocratici ai partecipanti.

Un ulteriore partecipante, commentando il paragrafo sugli obiettivi operativi, propone di inserire alcuni obiettivi generali della consultazione come il rafforzamento della capacità degli attori sociali di partecipare alle consultazioni, la diffusione della conoscenza sui percorsi di consultazione pubblica e il rafforzamento del percorso di governance. Si ritiene che tali obiettivi generali siano condivisibili, ma che possano essere considerati obiettivi non tanto delle singole iniziative, quanto della strategia di consultazione individuata da ciascuna amministrazione e dunque riconducibili ai principi e alle finalità generali della consultazione, già descritti nella prima parte del documento.

Infine, non è stato accolto un commento che suggeriva di non fornire un periodo di consultazione standard per tutte le consultazioni, ma di definirlo caso per caso. Al riguardo, si ritiene di mantenere l'indicazione del periodo minimo di consultazione, scelta peraltro adottata dalla Commissione Europea e da altri Paesi e amministrazioni.

I commenti sul Portale Consultazione.gov.it e sulla piattaforma ParteciPa

Alcune osservazioni evidenziano l'importanza di rafforzare il portale e la piattaforma attraverso:

- un miglioramento delle funzionalità dei due strumenti (per esempio, con l'introduzione di un sistema di notifiche in base alle tematiche della consultazione, la creazione di canali differenziati tra persone fisiche e persone giuridiche in fase di registrazione alla piattaforma ecc.);
- un miglioramento delle attività di promozione del portale Consultazione.gov.it, anche attraverso partnership e network con altre amministrazioni;
- un ampliamento delle consultazioni censite dal portale per includere anche quelle promosse da altri tipi di amministrazioni, come le autorità indipendenti e le amministrazioni locali.

I commenti sollevano questioni rilevanti e saranno presi in considerazione nelle attività di miglioramento del portale e della piattaforma. Si evidenzia comunque che il portale si propone di censire anche le iniziative di consultazione svolte delle pubbliche amministrazioni regionali e locali e prevede già appositi spazi dedicati alla promozione delle piattaforme e dei portali regionali dedicati alla partecipazione.

Per maggiori approfondimenti sugli sviluppi relativi al funzionamento della piattaforma ParteciPa si invita a prendere visione degli esiti della consultazione "Aiutaci a costruire ParteciPa" per approfondire tutte le questioni emerse e i relativi riscontri.

I dati sulla partecipazione

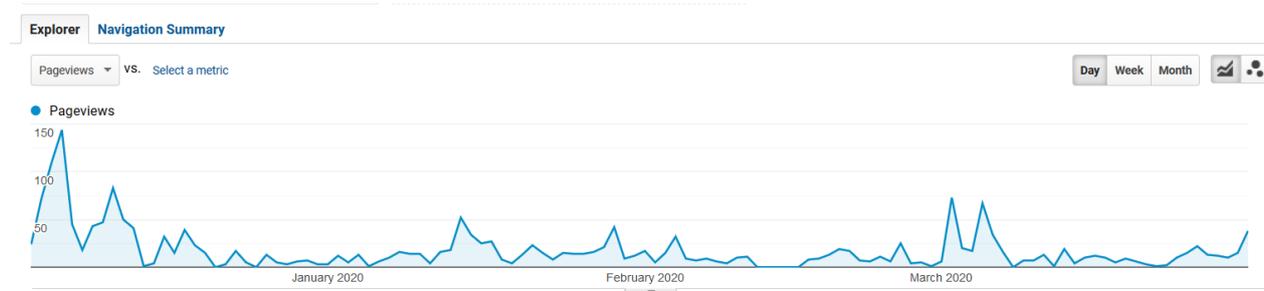
La [consultazione sulla bozza di Linee Guida sulla consultazione](#) si è svolta interamente online e ha previsto l'utilizzo dello strumento "testo commentabile" disponibile sulla piattaforma ParteciPa.

Per la pubblicazione su ParteciPa, il documento è stato suddiviso in **92 sezioni**, ciascuna commentabile. Complessivamente, i commenti ricevuti sono stati **93**, distribuiti su **43** delle 92 sezioni del documento.

Timeline visualizzazione pagine e contributi raccolti

Le **visualizzazioni di pagina** complessive nel periodo 03/12/2019-31/03/2020 sono state: **2085**.

Il seguente grafico mostra le pagine viste per giorno.



È stato raggiunto il massimo di pagine viste nei giorni:

- 6 dicembre 2019
- 2 marzo 2020
- 5 marzo 2020

Il numero di visualizzazioni di pagine uniche è: 1208.

Il tempo di permanenza medio sulla pagina è stato di 01:32.

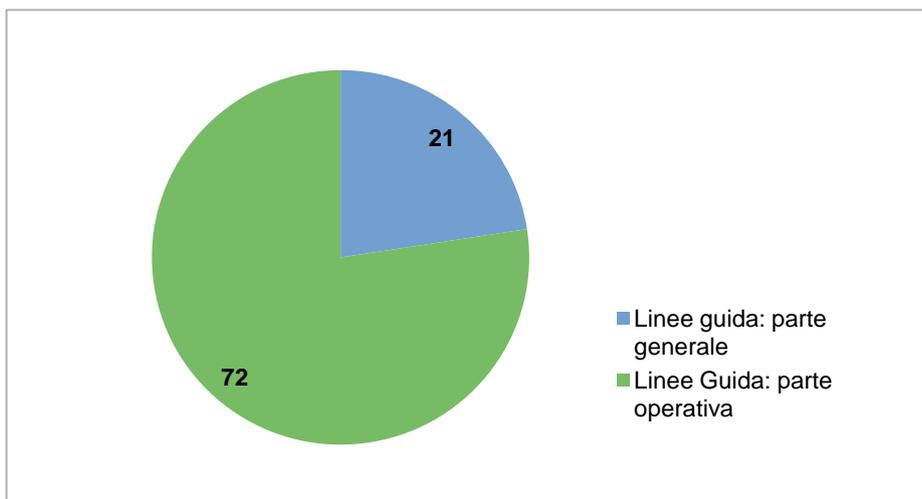
Confrontando le pagine viste e i contributi si evidenzia che le pagine viste sono molto superiori al numero di commenti inseriti.

Commenti per sezioni del documento

Le sezioni del documento commentate sono state **43** e sono stati raccolti complessivamente **93 contributi**. L'85% dei commenti al documento è stato inserito da 4 utenti.

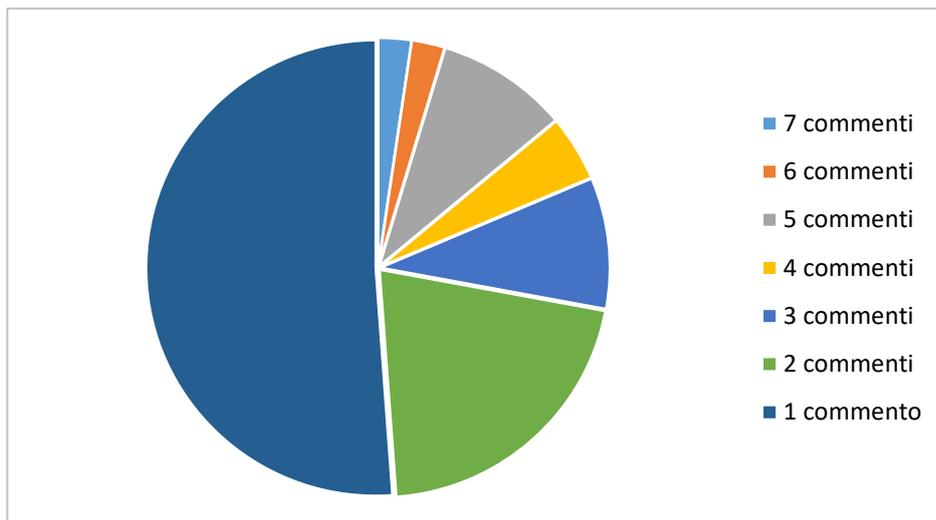
Si evidenzia di seguito la distribuzione dei commenti tra la prima parte del documento, di carattere generale e la seconda, di carattere più operativo:

Grafico 1. Distribuzione commenti per macro sezioni documento



Nel grafico seguente si mostra invece la distribuzione dei contributi dei partecipanti nelle 43 sezioni del documento che hanno ricevuto commenti:

Grafico 2. Distribuzione contributi per sezioni commentate (43 su 92)



La seguente tabella riporta le prime **8 sezioni** del documento per **numero di commenti** ricevuti:

Linee Guida: sezione commentata	N commenti
I tipi di consultazione	7
Il portale unico delle consultazioni	6
Cos'è la consultazione	5
Chi coinvolgere	5
A valle dell'analisi di contesto: stabilire se è utile consultare	5
Gli obiettivi	5
I criteri	4
I quesiti di consultazione	4

Le sezioni della bozza di Linee Guida che hanno ricevuto almeno **1 commento** sono **43**.

Lo staff di ParteciPa (partecipa@governo.it) chiede a chi volesse commenti e valutazioni sulla qualità di questo rapporto e su possibili miglioramenti in vista della stesura dei rapporti sugli esiti di altre consultazioni.