



**Università
di Genova**

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
E INTERNAZIONALI

Corso di Laurea Magistrale in:
Amministrazione e politiche pubbliche

GOVERNO APERTO E CITIZEN EMPOWERMENT –
LO SVILUPPO DELLE PIATTAFORME DI
CONSULTAZIONE PUBBLICA COME STRUMENTO DI
PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO

Processi partecipativi e di attivazione

Relatore

Chiar.mo Prof. Andrea Fabrizio Pirni

Candidata/o

Filippo Sciaccaluga

ANNO ACCADEMICO

2021/2022

Indice

Introduzione	4
Capitolo primo – La consultazione pubblica	
1.1 Cos'è la consultazione pubblica	6
1.2 I principi a cui le amministrazioni si devono attenere	8
1.3 Le tipologie di consultazione	10
1.4 Le fasi della consultazione	12
1.5 I destinatari della consultazione	17
1.6 L'importanza della consultazione	18
Capitolo secondo – Le basi normative della consultazione pubblica	
2.1 Riferimenti a livello internazionale, nazionale e regionale	21
2.2 I riferimenti normativi a livello europeo ed internazionale	21
2.2.1 Il libro bianco sulla governance europea (2001)	22
2.2.2 Il libro verde – Iniziativa europea per la trasparenza (2006)	29
2.2.3 Il Trattato di Lisbona (2009)	31
2.2.4 Il programma Open Government Partnership	33
2.3 I riferimenti normativi a livello nazionale	35
2.3.1 L'Italia all'interno di Open Government Partnership	35
2.3.2 Il Codice dell'Amministrazione Digitale	42
2.4 I riferimenti normativi a livello regionale	43
Capitolo terzo – Il software Decidim e una panoramica sulle piattaforme per la consultazione dei cittadini	
3.1 Il software Decidim	47
3.2 Gli spazi e i componenti partecipativi sulla piattaforma Decidim	49
3.3 Utenti e partecipanti	55
3.4 La piattaforma “decidim.barcelona”	57
3.5 La piattaforma della Conferenza sul futuro dell'Unione Europea	67
3.6 Le piattaforme del Senato e dell'Assemblea nazionale francese	69
Capitolo quarto – Le piattaforme “centrali” in Italia	
4.1 Cosa sono le piattaforme centrali	73
4.2 Cos'è la piattaforma ParteciPA	77
4.3 Intervista allo staff di ParteciPA sul funzionamento della piattaforma	88
4.4 Che cos'è la piattaforma Consultazione.gov	89
4.5 Intervista allo staff di Consultazione.gov sul funzionamento della piattaforma	98
Capitolo quinto – Le piattaforme regionali per la consultazione pubblica	
5.1 Le piattaforme regionali	100
5.1.2 Il Protocollo di intesa per la diffusione della cultura della partecipazione	101
5.2 La piattaforma di Regione Emilia-Romagna	103
5.2.2 La storia normativa sulla partecipazione di Regione Emilia-Romagna	108

5.2.3	Intervista allo staff della piattaforma di Regione Emilia-Romagna	110
5.3	La piattaforma di Regione Puglia	113
5.3.2	La Legge regionale 28/2017 di Regione Puglia	116
5.3.3	Intervista allo staff della piattaforma Puglia partecipa	118
5.4	La piattaforma di Regione Toscana	121
5.4.2	Intervista allo staff della piattaforma Open Toscana e partecipa.toscana.it	125
Capitolo sesto – Le piattaforme locali		
6.1	Una panoramica sulle piattaforme locali in Italia	128
6.2	La piattaforma del Comune di Milano	130
6.3	La piattaforma del Comune di Vignola	136
6.4	Intervista allo staff della piattaforma Vignola partecipa	141
Conclusioni		144
Bibliografia		150
Sitografia		152

Introduzione

Ho deciso di trattare, all'interno del mio elaborato, il tema della partecipazione dei cittadini al processo politico, in particolare tramite l'utilizzo di nuove tecnologie quali le piattaforme dedicate alla consultazione pubblica.

Ho trovato il tema estremamente interessante e stimolante, dato il recente sviluppo di questo genere di strumenti e la conseguente assenza di testi dedicati allo specifico argomento.

Tramite ricerche da me effettuate direttamente su diverse piattaforme di pertinenza di amministrazioni ed enti centrali, regionali e locali, sono riuscito ad ottenere una fotografia della situazione di sviluppo attuale e di coinvolgimento della popolazione.

All'interno dei primi capitoli, ho deciso di fornire un background maggiormente teorico riguardante, in primis, il concetto di governo aperto, di consultazione pubblica e di processo partecipativo, comprensivo dei diversi strumenti che possono essere utilizzati e delle procedure di attivazione, svolgimento e conclusione dei processi.

All'interno del capitolo secondo, invece, ho deciso di fornire una visione la più ampia possibile riguardo i principali riferimenti normativi in tema di consultazione pubblica e di collaborazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni per la costruzione di politiche condivise ed efficaci. In questo caso, ho portato come esempi diverse tipologie di leggi, trattati, accordi e provvedimenti che, a mio avviso, hanno rappresentato per i diversi livelli di applicabilità, i punti di svolta e di sviluppo principali nella materia oggetto della ricerca.

Dal capitolo terzo in avanti, il mio lavoro si è concentrato sulla ricerca e sull'analisi di un elevato numero di piattaforme dedicate alla consultazione pubblica, sotto diverse forme, al fine di comprenderne a fondo il funzionamento e il tasso di partecipazione da parte della popolazione di riferimento.

In molti casi sono riuscito ad ottenere informazioni direttamente dai referenti tecnici delle piattaforme stesse, come in riferimento ai case study che ho deciso di presentare, ad esempio, all'interno del capitolo quinto, riguardante le piattaforme di livello regionale.

Le domande che ho avuto modo di porre tramite e-mail ai responsabili delle piattaforme, o ai rappresentanti dello staff dedicato alla gestione delle piattaforme, e

che ho inserito in forma integrale all'interno dei diversi capitoli, hanno riguardato principalmente l'aspetto regolativo dei processi presenti sulle piattaforme, i software utilizzati per realizzarle, i metodi utilizzati per coinvolgere i cittadini e, quando disponibili, i dati quantitativi riguardanti gli utenti delle diverse piattaforme.

Le risposte ottenute nell'ambito di queste interviste testuali sono risultate di fondamentale importanza per avere una visione chiara e completa relativamente al funzionamento e alla regolazione dei processi di consultazione ad oggi svolti in forma digitale, e soprattutto al fine di trarre le conclusioni inserite nella parte finale del mio elaborato.

Il mio interesse nell'argomento oggetto di questa tesi nasce inizialmente dalla mia vicinanza e convivenza con il mondo digitale data dalla mia professione attuale, unito ad un interesse nei confronti delle nuove tecnologie al servizio della democrazia partecipativa.

Il mondo digitale rappresenta il futuro e deve, a mio avviso, essere sfruttato per ripristinare un rapporto di vicinanza tra il singolo cittadino e il mondo della politica, che negli anni si è sempre più allontanato dalla vita quotidiana dei cittadini ed è percepito, ad oggi, come un mondo fuori dal controllo della popolazione ed appannaggio di una ristretta élite, fatto confermato dalla sempre minore percentuale di affluenza alle urne in occasione delle elezioni a qualunque livello, e della generale sfiducia e scetticismo ormai dilaganti in relazione all'operato degli esponenti politici. Parte della mia tesi si fonda, allo stesso tempo, sulla necessità di riavvicinare i cittadini al mondo della politica passando tramite gli strumenti digitali, che devono essere gestiti basandosi in modo imprescindibile sui principi fondanti del concetto di open government, tra cui i più importanti sono, a mio avviso, l'inclusività e la trasparenza.

L'obiettivo del mio elaborato è, quindi, dimostrare come, partendo dalle amministrazioni più vicine ai cittadini quali quelle di livello locale, sia possibile ripristinare un rapporto di fiducia e di collaborazione, con il quale si possano trovare maggiori spunti per indirizzare le risorse pubbliche verso investimenti più efficaci e che rispondano maggiormente ai bisogni che la popolazione esprime.

Capitolo primo

La consultazione pubblica e le sue fonti normative

1.1 Cos'è la consultazione pubblica

La definizione di consultazione pubblica viene fornita direttamente dalla piattaforma di partecipazione di primo livello, o di livello centrale, ParteciPA:

“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.”¹

All’interno di questa piattaforma, sono state elaborate definizioni e linee guida che costituiscono un riferimento per tutte le amministrazioni che intendono utilizzare questo strumento di coinvolgimento del cittadino, la piattaforma verrà a questo proposito descritta e presentata all’interno del capitolo quarto.

All’interno di un processo di consultazione di cui è stata fornita la definizione, l’obiettivo delle amministrazioni pubbliche è quello di coinvolgere e stimolare i cittadini nella partecipazione attiva alla vita politica e nelle decisioni che li possono riguardare più direttamente. Questa partecipazione è possibile tramite la condivisione di commenti riguardo a decisioni già presentate o in fase di sviluppo, la presentazione di idee e innovazioni che possono andare ad aggiungere componenti innovative a queste decisioni, feedback e utili informazioni che solo il cittadino vicino agli effetti di politiche già in atto o in fase di studio e di sviluppo può dare. Questa interazione è utile, in sintesi, per meglio indirizzare i decisori verso soluzioni e innovazioni più efficaci.

¹ Sito internet Partecipa.gov.it

In un processo di consultazione, una volta che i cittadini hanno fatto pervenire i propri contributi, questi devono essere resi pubblici dall'amministrazione proponente il processo. Questo è un passaggio fondamentale del processo di consultazione pubblica, poiché determina la natura di dialogo continuo che si deve instaurare tra amministrazioni pubbliche e cittadini, per cui non vi siano comunicazioni a unilaterali, siano esse un'informativa rivolta ai cittadini riguardo una nuova politica che verrà attuata o viceversa un contributo da parte dei cittadini che si esaurisce senza una risposta da parte dell'amministrazione proponente.

L'obiettivo è dunque quello di instaurare un dialogo che abbia come fine il recepimento dei punti di vista dei cittadini e il loro utilizzo per la realizzazione di politiche il più possibile utili e vicine alle necessità dei cittadini, e che queste siano percepite come utili e partecipate dai cittadini stessi, affinché siano propensi a proseguire questo percorso di collaborazione. Come descriverò all'interno del capitolo secondo, sono le fonti normative europee ed internazionali, in primis, ad indicare l'utilizzo della consultazione quale strumento per aprire il mondo della politica ed avvicinarlo al cittadino, in un'ottica di sussidiarietà e di maggior accountability delle amministrazioni, nonché di sviluppo di buone pratiche di governo aperto.

I processi di consultazione dei cittadini non implicano, naturalmente, una minore responsabilità in capo al decisore, sia esso un'amministrazione o un organo di governo, o un trasferimento dell'iniziativa e dello sviluppo di politiche. È compito del decisore, però, sfruttare i contributi pervenuti dai cittadini, tenerli in considerazione e valorizzarli. È suo compito dare garanzia di massima trasparenza nell'intero processo, poiché la trasparenza è uno dei principi cardine di questo strumento. Il decisore, nello sviluppo e nelle successive scelte riguardo le iniziative da intraprendere, dovrà quindi motivare queste ultime anche sfruttando l'elemento consultivo e dando conto dei contributi che gli sono pervenuti.

I processi di consultazione possono essere previsti da normative vigenti, ad esempio l'Analisi di impatto della Regolamentazione (AIR) e la Valutazione di impatto della Regolamentazione (VIR) disciplinati dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017 n.169, oppure essere una scelta spontanea di un'amministrazione. In quest'ultimo caso, le amministrazioni che decidono di fruire di questo strumento, dovranno pianificare il processo di consultazione tenendo conto dei benefici che esso porta, come descritto in precedenza, del target e del contesto cui il

processo si rivolge, dell'appropriatezza della consultazione come strumento anche in relazione a vincoli economici a cui l'amministrazione è sottoposta. Si dovrà tenere conto di eventuali norme nazionali o regionali che regolano questo genere di processi, se esistenti, o viceversa stabilire delle linee guida e delle regole, quali tempistiche, fasi della consultazione, documenti da fornire ai cittadini, modalità di consultazione e via dicendo.

1.2 I principi a cui le amministrazioni si devono attenere

Come anticipato, la consultazione pubblica è uno strumento che si basa su alcuni principi cardine contenuti non solo all'interno di trattati ed accordi europei e internazionali, ma anche in regolamenti e leggi nazionali ed in alcuni casi regionali.

Come sottolineato all'interno di questi documenti, di cui parlerò più approfonditamente nel capitolo secondo, il principio base che deve spingere le amministrazioni è la volontà di favorire la partecipazione del cittadino nello sviluppo di politiche e all'interno del processo decisionale. L'indirizzo è quindi la sempre maggiore inclusione dei cittadini fino a renderla, in tutti i casi nei quali è possibile farlo, una prassi affermata. Questo obiettivo dev'essere perseguito, naturalmente, investendo adeguate risorse economiche e umane nello studio e nella progettazione di questi processi, così come nello sviluppo di appositi spazi, sotto forma ad esempio di piattaforme, accessibili e facilmente fruibili, per i cittadini.

A questo fine, è fondamentale che le amministrazioni intraprendano efficaci attività di comunicazione, coinvolgimento e sensibilizzazione dei cittadini affinché questi possano non solo venire a conoscenza dell'esistenza di questo strumento, ma che colgano anche l'importanza e l'opportunità che esso rappresenta per consentirgli di apportare un significativo contributo alla buona gestione delle risorse pubbliche.

Contestualmente è di primaria importanza, a fronte di una efficace divulgazione riguardo l'esistenza dello strumento, che quest'ultimo sia reso di semplice utilizzo. Ciò implica, nel caso di soluzioni digitali quali le piattaforme dedicate alla consultazione pubblica oggetto di questa ricerca, ad esempio l'utilizzo di una grafica semplice, intuitiva, un menu essenziale privo di un numero di elementi eccessivo e che rende la sua navigazione complessa. In sostanza, è importante che l'utenza non solo sia a conoscenza dell'esistenza di uno strumento di consultazione, digitale o classico, che può utilizzare, ma che questo sia fruibile ed accessibile in modo agile.

Vi sono dei principi più specifici, o linee guida, cui le amministrazioni pubbliche devono attenersi, che sono stati definiti all'interno delle linee guida definite sulla piattaforma Partecipa.gov e sottoposti essi stessi a consultazione pubblica.²

In primis, i processi di consultazione pubblica devono essere inclusivi e accessibili. Questo implica, come anticipato, che le amministrazioni si impegnino a favorire la più ampia partecipazione possibile, in relazione al target di interesse del processo. Ciò è possibile solamente se lo strumento utilizzato è allo stesso tempo facilmente accessibile. Questo concetto non riguarda solamente la facilità e l'intuitività, ad esempio, nella navigazione di una piattaforma, ma anche la comprensibilità delle informazioni che contiene, il linguaggio che viene utilizzato nella presentazione di un processo. Un linguaggio troppo elitario e ricercato può significare l'esclusione di una fascia di cittadinanza che non abbia determinate conoscenze tecniche necessarie ad una lettura consapevole.

Allo stesso tempo, è necessario prestare attenzione alla durata della consultazione, un periodo troppo breve può precludere la possibilità di raggiungere tutti gli individui potenzialmente interessati a contribuire al processo.

Una durata adeguata si considera compresa tra le 4 e le 12 settimane.³

Un ulteriore principio cardine, alla base del senso dell'utilizzo di questa tipologia di strumento di partecipazione, è la trasparenza. Le amministrazioni che intendono servirsi della consultazione pubblica, specie se in forma digitale, devono garantire la massima limpidezza all'interno di ogni fase del processo, così come devono rendere chiaro e non fraintendibile il fine della consultazione, il problema a cui la decisione da prendere vuole porre una soluzione. Nella fase precedente l'avvio ufficiale del processo, devono essere resi chiari anche chi sono i destinatari, il target, cui questo si rivolge, e allo stesso tempo i responsabili e i referenti. Altre informazioni necessarie per una piena chiarezza espositiva sono la spiegazione sulle modalità di partecipazione con cui gli utenti possono prendere parte alla consultazione e le informazioni relative al suo periodo.

Le amministrazioni devono fornire, per completezza e per fornire ai cittadini tutti gli strumenti necessari per comprendere al meglio il contesto riguardante la decisione da elaborare, tutta la documentazione disponibile.

² Sito internet Partecipa.gov.it

³ Ibidem

La trasparenza, all'interno di un processo di consultazione pubblica, si completa con la fase di restituzione dei risultati ai cittadini, per la quale l'amministrazione responsabile elabora un dettagliato report contenente tutte le informazioni riguardanti il processo, i suoi obiettivi, il suo target, così come i dati quantitativi relativi alla partecipazione e tutti i contributi pervenuti da parte degli utenti, in maniera integrale.

1.3 Le tipologie di consultazione

Le amministrazioni pubbliche, nell'includere i cittadini all'interno del processo decisionale, hanno la possibilità di scegliere tra diverse modalità di consultazione.

Queste possono risultare più o meno appropriate a seconda di diversi fattori, quali ad esempio l'oggetto della consultazione e il suo obiettivo, o i destinatari cui questa si rivolge. È fondamentale che l'amministrazione responsabile del processo scelga in modo accurato le modalità di consultazione da utilizzare, una scelta efficace e appropriata favorisce una maggior partecipazione. Vi è la possibilità, se lo si ritiene necessario o se i destinatari del processo sono costituiti da categorie molto eterogenee, di utilizzare in maniera combinata più tipologie di consultazione in fasi diverse.

Una prima scelta con cui un'amministrazione si deve confrontare riguarda il luogo di svolgimento della consultazione, che può essere in presenza oppure utilizzando una piattaforma digitale. La prima risulta più utile nei casi in cui, ad esempio, la consultazione riguardi un numero di soggetti limitato, per cui l'amministrazione possa mettere a disposizione un luogo capace di ospitare tutti gli interessati e che questo sia facilmente raggiungibile da essi, per garantire la più completa partecipazione. Può essere questo il caso di una consultazione a livello locale, oppure il caso in cui i destinatari di una consultazione corrispondano ad una determinata categoria di soggetti meno digitalizzata, ad esempio cittadini più anziani.

Se la scelta dell'amministrazione, invece, ricade sulla modalità online, ad esempio tramite l'utilizzo degli appositi strumenti digitali quali le piattaforme di consultazione pubblica, vi sarà la possibilità di raggiungere i cittadini in maniera più diffusa, potendo essi accedere allo strumento da remoto senza quindi necessità di spostamento fisico, favorendo una partecipazione più ampia. I cittadini possono accedere a questo genere di strumenti di consultazione online utilizzando la propria identità digitale, la quale consente alle amministrazioni di poter contare sull'unicità degli utenti e quindi sull'affidabilità dei dati quantitativi relativi all'utilizzo e alla partecipazione.

Le amministrazioni dovranno poi scegliere il grado di apertura del processo di consultazione pubblica, quindi scegliere se includere la totalità dei soggetti che verranno interessati dalla decisione oppure se limitare la partecipazione ad una determinata categoria più specifica, e dunque procedere con una consultazione mirata. I responsabili del processo procederanno, in base alla scelta effettuata, sollecitando una determinata tipologia di soggetti alla partecipazione oppure procedendo con un processo di consultazione aperto a tutti.

La scelta di una consultazione di tipo mirato è chiaramente più rappresentativa di un target specifico poiché vuole includere solamente un segmento di utenza maggiormente interessato dagli effetti della decisione da prendere, oppure soggetti più qualificati ed esperti nella materia in questione e che quindi porteranno realisticamente un contributo più tecnico ed informato al processo. Una consultazione mirata può rivolgersi anche, ad esempio, ad associazioni di categoria o organizzazioni rappresentative di un ampio numero di cittadini, che rappresentando i loro interessi rendono comunque il processo inclusivo. Si pensi alle associazioni di quartiere, che sono portatrici di istanze molto specifiche, necessità e bisogni, estremamente vicine al cittadino con cui hanno un rapporto molto stretto.

La consultazione aperta, invece, è per definizione inclusiva di tutti i soggetti interessati a contribuire alla decisione da prendere, siano essi più o meno interessati dagli effetti che la decisione produrrà. La volontarietà della partecipazione da parte della totalità dei cittadini e l'imprevedibilità circa il contesto di appartenenza dei soggetti che contribuiranno al processo, espongono quest'ultimo a fenomeni di sovra o sottorappresentazione delle opinioni e dei bisogni dell'uno o dell'altro segmento sociale. Il rischio è dunque quello di ottenere un risultato poco rappresentativo della reale composizione sociale e delle vere necessità percepite dalla popolazione cui la decisione oggetto della consultazione si rivolge.

Le diverse tipologie di consultazione si differenziano anche sulla base dell'oggetto che il processo presenta. Le amministrazioni possono, infatti, decidere se sottoporre ai cittadini una bozza di testo prestabilita e che dev'essere approvata, integrata o comunque modificata, con i contributi che verranno raccolti, oppure se l'oggetto della consultazione sia proprio la raccolta di opinioni e di spunti da parte dei destinatari al fine di costruire di comune accordo un testo con cui procedere alla decisione.

La maggior parte delle consultazioni, specialmente quelle svolte sulle piattaforme online oggetto di questa ricerca, presentano una bozza di testo già preparata dall'amministrazione responsabile del processo e che quest'ultima desidera sottoporre al giudizio e alle opinioni dei destinatari, per poi decidere in quale direzione procedere per rispondere al meglio ai loro bisogni espressi.

In alcuni casi, però, si rivela molto utile e stimolante la stesura di un testo in collaborazione con i cittadini, si vedano ad esempio le stesse linee guida presenti sulla piattaforma Partecipa.gov, le quali sono state interamente redatte utilizzando questa modalità.

Altro parametro che l'amministrazione responsabile di un processo di consultazione deve ponderare per garantire una partecipazione inclusiva ma allo stesso tempo mirare all'efficacia e alla tempestività della decisione riguarda l'arco temporale in cui la consultazione si dovrà svolgere, la sua durata. Esistono diverse tipologie di decisioni e di processi che si prestano a diverse soluzioni, processi con una durata, consultazioni permanenti utili per aggiornamenti continui di determinate politiche e per il monitoraggio dei bisogni che i cittadini percepiscono come urgenti, o cicliche se riguardano decisioni che si rinnovano periodicamente.

Naturalmente, vi sono casi in cui la durata di un processo di consultazione possa essere liberamente decisa dai responsabili in base a casi in cui vigono delle normative che regolano la durata che un processo deve avere.

Un esempio, in questo caso, è rappresentato dal già citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.169 del 2017, riguardante l'Analisi di impatto della regolamentazione e la Valutazione di impatto della regolamentazione, per le quali è previsto che la durata della consultazione sia di almeno quattro settimane.

1.4 Le fasi della consultazione

Le linee guida elaborate sulla piattaforma di consultazione Partecipa.gov forniscono un'esauritiva panoramica delle fasi che devono essere affrontate dalle amministrazioni che intendono fornirsi di questo strumento. Come sottolineato proprio dalle linee guida⁴, la prima fase, intuitivamente, riguarda la progettazione del processo di consultazione. Questa fase è funzionale all'individuazione e alla definizione più

⁴ Sito internet Partecipa.gov.it

specifica del fine della consultazione e della strategia che dovrà essere adottata per raggiungerlo. Durante la fase di progettazione è necessario, pertanto, stabilire quale sia il contesto in cui la decisione da prendere si deve inserire, tramite un'accurata analisi. Nell'analisi del contesto devono essere messe in chiaro le potenziali criticità e, fattore molto importante, le normative che regolano l'ambito in cui si vuole sviluppare la decisione. Questo passaggio consente all'amministrazione responsabile del processo di individuare eventuali fattori di fallimento o problematiche che potrebbero sorgere o con cui è necessario confrontarsi fin dal principio. Allo stesso tempo, nell'individuare il contesto in cui la decisione va ad inserirsi, è necessario sapere in quale stadio della decisione stessa si vuole operare la consultazione pubblica; quindi, se essa intervenga quando la decisione è ancora in stato embrionale o quando essa è già definita e si vogliono raccogliere opinioni in merito. Dal momento in cui la consultazione è intesa come strumento di collaborazione e partenariato tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini, questa può intervenire in qualunque fase del processo, anche durante tutta la sua durata. Successivamente, i responsabili devono necessariamente individuare le risorse da utilizzare per rendere il processo sostenibile, sia da un punto di vista economico e strumentale, assicurandosi di avere le disponibilità economiche per sostenerlo e un luogo fisico o virtuale dove poterlo svolgere, sia da un punto di vista umano, assicurandosi che vi siano le necessarie figure che si possano occupare di esso anche da un punto di vista conoscitivo e tecnico.

Devono poi essere definiti gli obiettivi della consultazione ed i soggetti cui essa si rivolge, quindi i destinatari, così come tutti gli strumenti di cui si intende usufruire e le modalità da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi stessi. Gli obiettivi di una consultazione pubblica possono essere molteplici. Un processo può avere come fine quello di raccogliere utili informazioni per meglio indirizzare i decisori durante il loro lavoro, coinvolgendo i cittadini cui si richiede un contributo per comprenderne i bisogni e comprendere quali siano percepite da essi come urgenze di cui si richiede la soluzione. Come anticipato, l'obiettivo può essere la raccolta di commenti riguardo a bozze già esistenti, per consentire l'eventuale ricalibratura di queste ultime. I responsabili del processo possono anche richiedere ai cittadini di esprimere le proprie opinioni riguardo ad innovazioni che potrebbero essere apportate riguardo ad un qualunque ambito di pertinenza dell'amministrazione in questione.

Ciò è molto utile poiché i cittadini, avendo una visione della pubblica amministrazione esterna rispetto ai funzionari che ne fanno parte, facilmente possono portare suggerimenti e idee che possano essere innovative e fuori dagli schemi. In questi casi, chiaramente, sarà poi cura dei responsabili del processo e dei decisori mediare tra l'innovazione proposta e tutti i vincoli di cui loro, in quanto figure tecniche e competenti, sono a conoscenza.

Obiettivo di una consultazione può anche essere quello di verificare l'impatto di una decisione già presa in precedenza, per ottenerne feedback ed eventualmente decidere in merito a possibili aggiustamenti ex-post. A questo proposito ho già menzionato nel paragrafo 1.3 la Valutazione di impatto della regolamentazione, che ha come fine proprio la raccolta di informazioni circa l'efficacia di una decisione già presa.

Stabiliti gli obiettivi del processo, i responsabili procedono con la scelta riguardante la tipologia di consultazione più adatta, scegliendo tra le diverse modalità che ho descritto all'interno del paragrafo precedente. Questa scelta è di cruciale importanza per l'effettiva riuscita del processo, una tipologia di consultazione non adatta per il contesto di riferimento può decretare il fallimento del processo stesso. Ad esempio, una valutazione errata rispetto al luogo di svolgimento, in presenza o online, può significare un numero di contributi ed una partecipazione da parte dei cittadini molto bassi, così come una scelta errata riguardo la durata dell'apertura del processo può portare allo stesso effetto negativo.

Eseguite queste operazioni, la progettazione dell'intervento consultativo si esaurisce con la scelta relativa alle attività di comunicazione da intraprendere per garantire l'informazione più diffusa possibile tra i destinatari del processo e di conseguenza l'efficacia del processo stesso. A questo fine, è necessario tenere a mente i principi su cui la consultazione pubblica si basa, che comprendono la garanzia di diversità e di rappresentanza il più possibile diversificata possibile, essendo la consultazione un processo di tipo democratico. Gli strumenti che le amministrazioni possono sfruttare sono quindi i comunicati, la comunicazione tramite post condivisi sui principali social network (prevalentemente Facebook e Twitter), campagne di newsletter tramite e-mail, affissione di manifesti fisici a livello locale. Gli strumenti utilizzati dalle amministrazioni per comunicare con i cittadini verranno descritti più dettagliatamente all'interno dei capitoli riguardanti i case study da me elaborati, che raccolgono informazioni fornite direttamente dalle amministrazioni stesse.

Terminata la progettazione, si apre la fase di preparazione dei materiali necessari per l'avvio del processo. Questi sono il documento di consultazione, gli eventuali questionari che si desidera sottoporre ai cittadini, i documenti e le informazioni che dovranno essere resi disponibili per la libera fruizione da parte dei partecipanti, per consentire una partecipazione il più possibile consapevole ed informata. Sono inoltre necessari i materiali che saranno utilizzati per la comunicazione secondo le modalità sopra descritte, siano esse infografiche o comunicati.

Il documento di consultazione, nello specifico, consiste in un riassunto di tutte le specifiche che caratterizzano il processo, per consentire al cittadino di avere una visione di insieme chiara riguardo all'oggetto della consultazione, l'obiettivo che essa vuole raggiungere, i destinatari che vuole includere e di cui desidera la partecipazione, le modalità con cui sarà possibile partecipare, le tempistiche, i riferimenti dei responsabili del processo o dell'amministrazione che lo cura. Questo documento, per poter essere efficace ed utile, dev'essere redatto tenendo conto delle diverse conoscenze e competenze che i partecipanti potrebbero avere, ciò implica per esempio il bisogno di utilizzare un linguaggio comprensibile e il meno tecnico possibile.

I questionari, invece, saranno necessari se la consultazione mira ad ottenere risposte ben precise e delineate all'interno di uno spettro ristretto e guidato. A questo scopo, è preferibile porre poche precise domande cui il cittadino dovrà rispondere. Le linee guida elaborate sulla piattaforma Partecipa.gov suggeriscono un utilizzo combinato di domande a risposta chiusa e di altre a risposta aperta, con un rapporto tra le due tipologie che vada tarato sulla base degli obiettivi del processo. I quesiti a risposta chiusa consentono di ottenere risultati più facilmente quantificabili e catalogabili, mentre le domande aperte permettono di avere spiegazioni esaustive riguardo le idee e le opinioni dei partecipanti, senza limitarli ad una gamma ristretta di opzioni.

Infine, per la redazione dei documenti utili alle attività di comunicazione da intraprendere per informare i destinatari riguardo il processo di consultazione, le linee guida suggeriscono la mappatura dei siti e degli account social che possano essere affini all'ambito del processo e che possano essere quindi sfruttati tramite accordi e partnership per amplificare l'impatto comunicativo.

Conclusa la redazione dei documenti necessari all'avvio del processo, si apre la terza fase, ossia l'effettivo svolgimento della consultazione. Le attività da seguire, in questo caso, consistono nella raccolta e nella gestione dei contributi che i cittadini partecipanti

faranno pervenire all'amministrazione responsabile del processo secondo le modalità che sono state da essa stabilite, per procedere poi alla loro revisione e restituzione.

La raccolta e l'elaborazione dei contributi possono essere più o meno agevoli in relazione alla forma che essi hanno. Se questi, ad esempio, consistono in questionari a risposta chiusa che vengono inviati in un preciso formato ad un sistema informatico dedicato e li catalogati, questa operazione sarà automatica e l'elaborazione dei risultati sarà decisamente agevole per i responsabili. Diversamente, nel caso della raccolta di questionari a risposta aperta o contributi meno indirizzati e più discorsivi, questa fase richiederà tempi più lunghi e maggiore impiego di risorse, per guadagnarne in termini di diversità e profondità dei contributi, nonché di possibilità di raccolta di ottimi spunti di innovazione per l'amministrazione. Nella raccolta dei contributi, naturalmente, si dovrà anche attuare un'operazione di filtraggio tra i contributi pertinenti e quelli non pertinenti o comunque che devono essere scartati per altre ragioni. Per non cadere nell'errore di avere una visione distorta dei risultati, dovrebbe essere prassi per i responsabili del processo analizzare le categorie di cittadini rappresentate dai soggetti autori dei contributi stessi. Se il risultato di questa analisi fosse una sovrarappresentazione di un determinato segmento sociale, le conclusioni che l'amministrazione dovrebbe trarre dai risultati ottenuti andrebbero pesate al netto di questo sbilanciamento rappresentativo.

Dopo la raccolta e l'analisi dei contributi, i responsabili del processo devono affrontare la fase della restituzione dei risultati, fondamentale per il rispetto dei principi descritti nel paragrafo 1.2, tra cui quello della trasparenza. A livello pratico, l'amministrazione deve redigere un documento conclusivo del processo, una reportistica, che fornisca ai cittadini una panoramica accurata rispetto agli obiettivi che il processo di consultazione aveva in principio, le informazioni di tipo quantitativo riguardo ai partecipanti (nel rispetto della loro privacy, anche riguardanti il loro genere, età e provenienza), e l'elenco completo dei contributi raccolti.

Il report conclusivo deve presentare al suo interno anche le considerazioni che l'amministrazione responsabile del processo ha tratto alla luce dei contributi esaminati. L'ultima fase del processo di consultazione consiste nella valutazione delle attività che si sono svolte, attività che non dovrebbe essere effettuata solo all'interno dell'amministrazione responsabile ma rivolgendosi anche a soggetti esterni, che possano fornire utili opinioni ed eventuali spunti di miglioramento.

In questa fase, l'amministrazione dovrà valutare se sono stati raggiunti gli obiettivi che il processo aveva, se il livello di inclusione e di partecipazione dei cittadini sia stato soddisfacente ed in linea con le aspettative, se sono intervenuti dei fattori interni o esterni che hanno causato un effetto positivo o negativo imprevisto sul processo, l'impatto dei contributi raccolti sul processo decisionale e la loro rappresentatività rispetto ai diversi segmenti sociali che costituiscono la totalità della cittadinanza.

Questa fase è utile per aiutare le amministrazioni a rendere lo strumento consultativo più preciso ed efficace in ottica dei futuri utilizzi.

1.5 I destinatari della consultazione

Quali sono i destinatari che le amministrazioni devono coinvolgere durante un processo di consultazione pubblica?

Uno dei principi alla base della consultazione pubblica è, come descritto nei precedenti paragrafi, la garanzia di inclusività. Dev'essere assicurata la possibilità di partecipare al processo di consultazione per tutti i soggetti potenzialmente interessati dalla decisione da prendere e dagli effetti che essa produrrà. Essi devono avere l'opportunità di esprimere le proprie idee e le proprie opinioni riguardo l'oggetto della consultazione, sia esso un testo da revisionare o una raccolta di idee con il fine di elaborare un testo ex novo. Come descritto nel precedente paragrafo, riguardo le prime fasi di progettazione del processo, è fondamentale tenere conto di segmenti sociali che potrebbero essere sottorappresentati, in relazione soprattutto alla tipologia di processo e di strumenti che si intende utilizzare. Ad esempio, se l'amministrazione responsabile sceglie di utilizzare la modalità di consultazione online, dovrà considerare che per alcune categorie di cittadini questo potrebbe rappresentare un limite, si pensi al problema del digital divide, o al fatto che in alcune zone la connessione internet è inesistente o estremamente povera. Al netto di queste considerazioni, i responsabili dovranno scegliere se ripensare la progettazione del processo, e quindi cambiare modalità di consultazione, oppure se integrare questo strumento con altri che possano venire incontro a tutti i soggetti più vulnerabili o potenzialmente in difficoltà. In molti casi, ad esempio, vi è la possibilità sia di partecipare inviando i propri commenti tramite gli appositi moduli disponibili online direttamente sulla pagina del processo di consultazione, sia inviare in formato cartaceo tramite servizio postale i propri contributi.

Se, invece, si ritiene che l'oggetto della consultazione sia troppo tecnico, pur fornendo ai destinatari tutti gli allegati di cui al paragrafo 1.4 (il documento di consultazione e tutti i documenti accessori che forniscono tutte le informazioni utili alla piena comprensione del contesto decisionale), l'amministrazione può decidere di rivolgersi ad un numero di partecipanti ristretto e qualificato. Naturalmente, in quest'ultimo caso, va sempre e comunque considerato che questi destinatari debbano essere rappresentativi dei cittadini, e che non possano essere estratti unicamente da uno o pochi segmenti sociali. Nel caso di una consultazione definita come "mirata"⁵, o "ristretta", saranno dunque consultati soggetti o gruppi di soggetti quali associazioni di categoria, rappresentanti di organizzazioni, così come figure più tecniche e competenti nella materia oggetto della consultazione che possano fornire opinioni e punti di vista in virtù delle loro conoscenze e competenze.

Le domande che un'amministrazione deve porsi in fase di analisi del contesto, al fine di individuare i destinatari ed i partecipanti che ritiene siano più adatti a fornire contributi utili allo sviluppo della decisione da prendere, partono proprio dall'aspetto relativo alle conoscenze che essi devono avere per poter esprimere opinioni consapevoli ed informate. Successivamente, i responsabili devono domandarsi chi saranno i soggetti che subiranno gli effetti della decisione, e che dunque dovranno essere coinvolti per questa ragione. Inoltre, bisogna includere tra i destinatari anche coloro i quali rappresentano segmenti di popolazione non direttamente coinvolti dagli effetti della decisione, ma che per vie accidentali potrebbero avere interesse ad esprimere la propria posizione in merito, comunque in virtù del principio di rappresentatività cui la consultazione deve sottostare.

1.6 L'importanza della consultazione

Dopo aver fornito una panoramica sul significato e l'importanza della consultazione come strumento a disposizione delle pubbliche amministrazioni, dei principi su cui questo strumento si basa e a cui i responsabili di un processo devono rispondere, delle varie scelte rispetto alle modalità tra cui si può scegliere di basare una consultazione, della struttura del processo di consultazione e delle diverse tipologie di destinatari cui

⁵ Linee guida ParteciPA

un processo si può rivolgere, voglio riassumere le ragioni per cui la consultazione pubblica è uno strumento di assoluta importanza.

La prima ragione è rappresentata dalla raccolta di utili informazioni, come parzialmente già anticipato, che consente alle amministrazioni pubbliche di venire a conoscenza delle idee e delle opinioni dei cittadini riguardo a tematiche da essi percepite come urgenti e importanti, ma anche della loro percezione rispetto all'efficacia ed efficienza delle misure già in essere. Questo consente alle amministrazioni di implementare la qualità delle decisioni, sia modificando quelle già prese che tenendo conto delle informazioni raccolte nelle decisioni future. D'altro canto, è importante che i cittadini non solo vengano a conoscenza della consultazione come strumento di partecipazione alle decisioni pubbliche, ma che ne comprendano l'importanza e l'aiuto che può dare la condivisione del loro punto di vista per ampliare la quantità di informazioni a base del patrimonio conoscitivo del decisore, su cui esso baserà le proprie decisioni e le proprie iniziative.

La consultazione consente quindi alle amministrazioni di valutare gli interessi di cui i cittadini si fanno portatori ed il peso che essi hanno. Potendo usufruire di statistiche che riflettono le tipologie di utenti che hanno portato i loro contributi, è possibile pesarli suddividendoli per segmento sociale, potendo arrivare ad un dato relativo all'importanza che diversi temi hanno per diverse categorie sociali. Ad esempio, aprendo un processo di consultazione riguardo ad un dato tema, i responsabili possono rendersi conto se questo è percepito come importante per cittadini di una determinata fascia di età rispetto ad un'altra, oppure se l'importanza del tema è legata alla provenienza geografica dei cittadini che hanno contribuito al processo, o ancora se è il sesso degli utenti la discriminante principale per poter pesare gli effetti di una decisione, e così via.

Un fattore che determina l'importanza dello strumento consultativo è quello dell'accountability, o della fiducia che i cittadini hanno nell'operato delle pubbliche amministrazioni. Il potersi sentire coinvolti nella gestione delle pubbliche risorse e nella revisione o stesura di testi che costituiranno poi decisioni e scelte è per i cittadini un elemento di grande importanza al fine di restituire o costruire una maggiore fiducia nelle istituzioni. Rispettando i principi e le fasi che costituiscono un processo di consultazione, il cittadino che partecipa a questo processo ha la possibilità di ricevere informazioni riguardo ad una tematica, elaborarle, esprimere il proprio pensiero a

riguardo, eventualmente inserire all'interno delle sue considerazioni anche dei suggerimenti e delle idee che possano risultare innovative per l'amministrazione responsabile del processo, e poter contare su una restituzione trasparente dei risultati e una reportistica riguardante tutti gli altri contributi pervenuti.

Per quanto riguarda le decisioni che sono già state prese e per le quali si richiede un feedback specialmente da parte dei cittadini che hanno subito gli effetti di queste decisioni, i contributi sono importanti per poter garantire un continuo sviluppo ed un eventuale reindirizzamento di queste decisioni verso una direzione più precisa ed efficace nella risoluzione di un dato problema.

Capitolo secondo

Le basi normative della consultazione pubblica

2.1 Riferimenti a livello internazionale, nazionale e regionale

All'interno di questo capitolo vengono descritte le principali fonti normative che nel corso degli ultimi vent'anni hanno sollecitato, citato e normato l'utilizzo della consultazione pubblica da parte delle amministrazioni, specialmente suggerendone un suo sviluppo in chiave moderna, tramite le piattaforme online, oggetto di questo elaborato.

Nei prossimi paragrafi verranno analizzate queste fonti, suddivise per ambito di applicabilità, partendo dalle fonti internazionali ed europee, passando a quelle nazionali, per arrivare ad un esempio di normativa di livello regionale.

L'intento è quello di sottolineare come la necessità di rendere le decisioni pubbliche condivise tra amministrazioni e cittadini, per quanto possibile ed in tutti gli ambiti in cui non sia necessaria una preparazione tecnica troppo specifica, sia percepita come attuale ed auspicabile a tutti i livelli. Chiaramente, più lontana dalle singole amministrazioni è la norma, il trattato, la dichiarazione o il regolamento, minore è l'impatto pratico che questo avrà, ma rimane l'indirizzo che si vuole dare alla gestione delle decisioni pubbliche.

2.2 I riferimenti normativi a livello europeo ed internazionale

Questo paragrafo verrà suddiviso in ulteriori sottopunti, ciascuno descrittivo di un documento internazionale o europeo che si focalizza sul tema della consultazione pubblica, o che raccoglie al suo interno un riferimento a questo tema, fornendo indicazioni di indirizzo per i paesi cui il documento si rivolge.

2.2.1 Il Libro bianco sulla governance europea (2001)

Il primo documento preso in considerazione per descrivere il background normativo dei processi di consultazione pubblica è il Libro bianco sulla governance europea, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 12 ottobre 2001⁶.

Questo documento è stato redatto al fine di riformare il sistema di governance all'interno dell'Unione Europea, per garantire una maggiore partecipazione da parte dei cittadini all'interno dei processi decisionali a tutti i livelli.

La Commissione, già nel 2001, si pose il problema della scarsa fiducia da parte dei cittadini europei nelle istituzioni, prima in quelle nazionali e poi in quelle europee, nella risoluzione dei problemi sociali da essi ritenuti cogenti. Nel caso delle strutture sovranazionali, la sfiducia e il disinteresse sono accresciuti spesso da uno scarso livello di comprensione rispetto al funzionamento di questi organi, che sono solitamente più complessi rispetto a quelli di livello nazionale e locale e per questo percepiti anche come maggiormente distanti dalla vita quotidiana del cittadino.

Proprio per invertire questa tendenza, che già nel 2001 era percepita come preoccupante dagli organi europei, la commissione decise di redigere questo Libro bianco, che enuncia quattro cambiamenti da attuare alla base della riforma. Questi sono: la necessità di coinvolgere maggiormente i cittadini europei, la definizione di politiche e di regolamenti che fossero più efficaci rispetto a quelli presi fino ad allora, un maggiore impegno da prendere nella discussione riguardo alla governance di livello mondiale e la definizione di obiettivi chiari e ben definiti che le istituzioni europee avrebbero dovuto perseguire, con il fine di rendere il sistema di governance europeo più chiaro per tutti i cittadini⁷.

Vengono enunciati all'interno del Libro bianco cinque principi che secondo la Commissione costituiscono le fondamenta di una buona governance. Il primo principio riguarda l'apertura che le istituzioni europee dovrebbero avere rispetto ai propri cittadini. È fondamentale che gli organi europei siano maggiormente trasparenti riguardo le decisioni che vengono prese e su come essi decidono di destinare i fondi di cui dispongono, così come è importante che comunichino tutto ciò nella maniera più efficace possibile ai cittadini, curandosi di effettuare traduzioni efficaci dei testi e di renderli comprensibili anche per le fasce di popolazione meno competenti in

⁶ Sito internet EUR-Lex.europa.eu

⁷ *Ibidem*

determinate materie. Per tenere fede a questo principio, la Commissione si impegna a fornire le informazioni e i documenti riguardanti l'elaborazione delle politiche on-line, tenendole aggiornate, per tutta la durata del processo decisionale. Per implementare il grado di apertura e di vicinanza alla cittadinanza, la Commissione desidera instaurare una collaborazione più stretta con gli organi di governo e le amministrazioni più vicine ai cittadini, per poter ottenere il maggior numero possibile di informazioni circa le necessità e i problemi riscontrati dalla popolazione. Sempre a questo fine, il secondo principio contenuto all'interno di questo documento riguarda la partecipazione che, come ho anticipato nel paragrafo introduttivo di questo capitolo, viene percepita come necessaria per garantire la creazione di provvedimenti più efficaci. Si indica quindi, all'interno di questo documento, l'urgenza di includere i cittadini europei nel processo decisionale in maniera maggiormente sistematica, e che quindi si studino degli strumenti con cui questo sia reso possibile. Per aumentare il grado di fiducia dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni, è necessario incrementare il grado di responsabilità dei ruoli attivi nel processo decisionale. È questo il terzo principio enunciato dalla Commissione all'interno del libro bianco. La maggior fiducia da parte dei cittadini deve passare attraverso la maggior responsabilità in capo alle figure che si occupano di curare il processo decisionale. Il quarto principio riguarda l'efficacia delle decisioni, che devono portare ai risultati attesi e pianificati dall'organo che le ha programmate per poter essere percepite come utili da parte della cittadinanza. Una decisione che, dato anche il suo ambito di applicazione elevato e perciò percepito come distante dai cittadini, non porta a risultati tangibili e riscontrabili da questi ultimi, porterà a maggior scetticismo. Ultimo principio enunciato dalla Commissione, quale fondamento per una buona governance, è la coerenza. L'Unione Europea deve perseguire politiche e prendere decisioni che siano coerenti tra di esse, per dimostrare ai cittadini di possedere una visione chiara degli obiettivi che intende perseguire e al fine di non causare incertezza.

Dati i principi che la Commissione inserisce come base per una buona governance, all'interno del Libro bianco vengono poi descritti, come anticipato, alcuni fondamentali cambiamenti che devono essere portati per guadagnare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee.

Il primo cambiamento da perseguire è appunto l'aumento della partecipazione dei cittadini stessi. Le politiche e le decisioni, per essere condivise nel loro merito, non

devono più essere prese solamente dai vertici e dalle istituzioni, ma devono prevedere l'inclusione dei cittadini all'interno del processo. Ciò porta ad un maggiore grado di trasparenza riguardo al funzionamento dell'Unione Europea stessa. Per poter coinvolgere i cittadini europei all'interno del processo decisionale riguardo diverse tematiche, è innanzitutto necessario che essi siano informati riguardo le materie su cui l'Unione Europea è interessata e riguardo il suo funzionamento. Questa azione di informazione e di coinvolgimento della cittadinanza sarà attuata dalla Commissione per il tramite delle istituzioni e degli organi di governo nazionali e locali, nonché di conseguenza dalle amministrazioni più vicine ai destinatari. Il punto focale di questa azione è lo sfruttamento di organi che hanno una maggiore fiducia da parte dei cittadini per coinvolgerli all'interno di processi che sono da essi percepiti come più lontani e meno incisivi nei loro effetti sulla loro realtà quotidiana. La stessa piattaforma Eur-lex, su cui è possibile trovare in versione integrale il testo del Libro bianco sulla governance europea, è stata sviluppata con lo scopo di fornire un luogo virtuale disponibile ai cittadini, una piattaforma su cui sia possibile dialogare e dibattere con le istituzioni europee e con altri cittadini che intendono dare voce alle proprie opinioni e idee relative ad una determinata tematica di livello europeo oggetto di consultazione aperta. Durante i processi di consultazione, le istituzioni europee, tra cui il Consiglio e il Parlamento europeo, devono impegnarsi per rendere maggiormente accessibili e comprensibili per i cittadini le informazioni in loro possesso, per consentire una partecipazione informata e consapevole. Parimenti, la stessa trasparenza dovrà essere mantenuta nelle successive fasi di decisione, motivando le scelte che verranno prese tenendo conto dei contributi pervenuti e delle posizioni espresse dai cittadini che avranno preso parte al processo di consultazione.

Tra le proposte che la Commissione esprime all'interno del Libro bianco, vi è l'iniziativa di collaborazione e partenariato tra le associazioni di collettività locali e le istituzioni dell'Unione Europea, per lo sviluppo di politiche che esprimano maggiormente i bisogni dei cittadini. La collaborazione dovrebbe essere espansa, secondo il Libro bianco, al Comitato europeo delle Regioni, il quale dovrebbe cooperare con le associazioni locali per tracciare in maniera più puntuale e specifica i bisogni relativi alle diverse aree geografiche. Dovrebbe essere responsabilità del Comitato stesso la verifica sistematica degli effetti che le direttive più specifiche per gli ambiti regionali e locali hanno sulle popolazioni di quelle aree. La Commissione

suggerisce agli Stati membri, inoltre, di coinvolgere maggiormente gli operatori locali nel processo di definizione delle politiche comunitarie. All'interno del Libro bianco vengono anche descritte possibili ed auspicabili iniziative di stampo maggiormente concreto, che si distaccano dal solo carattere di indirizzo generale. Tra queste si trovano la proposta di stipula di contratti tra Stati membri, regioni, collettività locali e la Commissione stessa, che potrebbero consentire alle diverse autorità locali, divise sui vari livelli, di poter attuare le normative comunitarie in maniera più diretta ed efficace. Questo suggerimento si rende estremamente interessante per una molteplicità di ragioni, tra cui la possibilità di veder applicate a livello locale le decisioni prese a livello europeo, potendo tenere conto delle diversità presentate dalle diverse aree regionali presenti nell'Unione Europea, al netto delle grandissime differenze che possono intercorrere tra di esse. Chiaramente, essendo il Libro bianco un testo risalente al 2001, alcuni concetti e alcuni disegni di coesione e stretta collaborazione tra organi statali e locali e istituzioni europee sono stati ridimensionati da politiche antieuropeiste o maggiormente sovraniste perseguite negli anni successivi da alcuni paesi membri o da paesi ex-membri, si pensi al caso recente dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

Prosegue la Commissione, in merito al tema della necessità di aumentare la partecipazione dei cittadini, con una considerazione circa il ruolo fondamentale che la società civile dovrebbe svolgere nel processo di sviluppo di politiche comunitarie.

All'interno del Libro bianco viene sottolineata l'importanza delle iniziative di inclusione dei cittadini e delle associazioni che li rappresentano, incoraggiando anche la partecipazione attiva delle organizzazioni non governative e delle associazioni in questo processo. Viene indicata la necessità anche per questi soggetti giuridici di sottostare ai principi a fondamento di una buona governance, rispettando i concetti di apertura e responsabilità nei confronti dei propri rappresentati. Ciò implica efficaci azioni di comunicazione rivolte ai cittadini circa l'esistenza di processi cui queste organizzazioni vengano a conoscenza o nei quali vengono inclusi direttamente dalle istituzioni europee, e il confronto interno al fine di poter fornire alle istituzioni stesse una visione riassuntiva delle opinioni e delle idee, che sia rappresentativa e veritiera. L'obiettivo dichiarato all'interno del Libro bianco a questo proposito era quello di creare un database on-line che riassume la totalità di questi operatori della società

civile operanti all'interno degli Stati membri entro la fine dell'anno di pubblicazione del documento, ossia il 2001.

Al fine di ottenere una maggiore efficacia e trasparenza nello strumento della consultazione per l'elaborazione di politiche e decisioni riguardanti l'Unione Europea, la Commissione indica come necessario un maggiore sforzo che Stati membri e istituzioni europee dovrebbero attuare per rendere questo strumento maggiormente utilizzato dai destinatari. A questo fine, si auspica e si richiede una maggior partecipazione da parte del Parlamento europeo, in quanto organo rappresentativo dei cittadini europei. Il suggerimento elaborato all'interno del Libro bianco è quello di ricorrere maggiormente allo strumento della seduta pubblica o di un suo utilizzo più frequente, con il fine di migliorare il grado di trasparenza. Questa misura dovrebbe essere accompagnata da un altrettanto maggiore coinvolgimento dei parlamenti degli Stati membri, per garantire la coerenza nelle iniziative di cui si è parlato in precedenza riguardo ai principi su cui una buona governance si deve basare.

Con il fine di fornire maggiore chiarezza circa lo strumento consultativo utilizzato dall'Unione Europea, la Commissione si impegna a rendere disponibili complete informazioni circa le sedi di consultazione, siano esse fisiche o virtuali, esistenti per ogni settore in cui le istituzioni europee operano. In aggiunta alla redazione di questi documenti, l'intenzione, nel 2001, era quella di stabilire una serie di regole e di linee guida alla base della consultazione pubblica. Questo provvedimento avrebbe dovuto fornire le basi e gli standard minimi da applicare ai processi di consultazione sia a livello europeo che nazionale e l'obiettivo di implementare il ruolo delle organizzazioni rappresentanti i cittadini, menzionate in precedenza, e di favorire ed incoraggiare la dinamica di collaborazione e partenariato con la Commissione europea stessa. Pur riconoscendo l'esistenza, già nel 2001, di questo genere di stretto dialogo in alcuni settori, l'auspicio e l'indirizzo era quello di espandere questa dinamica al più ampio numero di ambiti possibile, tramite accordi e partenariati scritti.

Dopo l'aumento della partecipazione dei cittadini e degli operatori europei, un altro fondamentale cambiamento che viene espresso all'interno del Libro bianco è rappresentato dalla volontà di creare collegamenti con le reti esistenti a livello internazionale, non solo europeo ma anche mondiale, nelle quali rientrano imprese, comunità, centri di ricerca e collettività regionali e locali. La Commissione intendeva sfruttare l'esistenza di queste reti e di queste relazioni già esistenti sul piano

internazionale al fine di favorire l'efficacia delle politiche comunitarie, collaborando con gli attori ed i soggetti facenti parte di queste relazioni per poter includere i loro punti di vista e le loro istanze all'interno del processo decisionale.

Un altro cambiamento indicato dalla Commissione riguarda il miglioramento delle politiche e delle normative comunitarie, per renderle maggiormente coerenti con i bisogni percepiti dai cittadini e con le loro necessità e di renderle allo stesso tempo più efficaci. Quest'ultimo obiettivo, in particolare, vuole essere perseguito per ottenere dalla popolazione una maggior adesione alle iniziative e ai processi di consultazione, e ottenere un maggior grado di fiducia nelle istituzioni europee, potendone constatare l'operato in maniera più concreta. La migliore qualità nei provvedimenti che le istituzioni europee dovrebbero portare deve passare, per esempio, nell'accelerazione del processo legislativo, all'epoca della stesura del Libro bianco ritenuto troppo lento. Inoltre, la garanzia di una sufficiente flessibilità, per garantire la possibilità di applicare una determinata politica secondo le peculiarità di ciascuno Stato membro, dev'essere bilanciata dall'uniformità che deve comunque essere presente.

Ultimo cambiamento che la Commissione indica come prioritario al fine di avvicinare i cittadini alla collaborazione con le istituzioni, riguarda non solo la governance europea ma anche quella mondiale. Il suggerimento rivolto agli organi di governo europei è quello di applicare i principi per una buona governance anche nei confronti delle responsabilità a livello mondiale, tramite il rafforzamento dell'efficacia delle decisioni prese dalle organizzazioni internazionali, come ad esempio le Nazioni Unite.

A questo proposito, l'impegno espresso all'interno del Libro bianco riguarda il miglioramento e la maggiore frequenza del dialogo che gli organi dell'Unione Europea hanno con le istituzioni e i governi di paesi terzi e con altri organi sovranazionali, per sviluppare politiche e decisioni di respiro internazionale.

In seguito alla pubblicazione del Libro bianco, è stata avviata una consultazione pubblica per raccogliere le opinioni delle istituzioni, delle organizzazioni e dei cittadini a riguardo. Questa consultazione è stata aperta fino al 31 marzo del 2002 ed i risultati e le conclusioni che ne sono stati tratti sono contenuti all'interno della Relazione della Commissione sulla governance europea, pubblicata nel 2003⁸. La partecipazione a questo processo è risultata piuttosto modesta, sono stati raccolti solamente 260

⁸ Sito internet ec.europa.eu

contributi totali da parte dei partecipanti, pochi ma molto approfonditi. I dati relativi alla partecipazione, resi pubblici all'interno del report incluso nella Relazione in virtù del principio di trasparenza, mostrano come le fonti dei contributi siano composte al 27% da autorità pubbliche e politiche, in maggioranza enti regionali e locali, al 22% dalla società civile organizzata, al 22% da operatori socioeconomici e al 13% da privati. In quanto alla composizione geografica dei contributi pervenuti alla Commissione, dei 260 totali, 54 provengono dal Regno Unito (23%), 26 dalla Germania (11%), 16 dall'Italia (7%). Sono questi i 3 Stati maggiormente rappresentati nel processo di consultazione. All'interno della Relazione, si legge come alcuni paesi, intesi nel loro complesso come autorità pubbliche, privati cittadini o loro associazioni ed organizzazioni, non abbiano fatto pervenire alcun contributo per esprimere la loro posizione e le loro impressioni relativamente ai contenuti espressi nel Libro bianco sulla governance europea. Questo, naturalmente, comporta un disequilibrio geografico nella rappresentazione all'interno della consultazione.

Le opinioni ed i commenti espressi dai soggetti che hanno partecipato alla consultazione hanno mostrato posizioni molto variegata tra loro. In linea di massima, però, è comune la posizione di assoluto favore nei confronti dell'elenco di principi che la Commissione aveva inserito all'interno del testo del 2001. Questi sono, come descritto in precedenza, i principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. All'interno di diversi contributi si suggerisce di aggiungere, a questi, anche i principi di legittimità democratica e di sussidiarietà.

Dalla consultazione, chiusa nel 2002, la Commissione traccia dei nuovi obiettivi più specifici, illuminati dalle opinioni dei destinatari. Ad esempio, vi è il bisogno di rendere maggiormente chiare le responsabilità in capo alle diverse istituzioni europee, considerate troppo nebulose e difficilmente intuibili all'epoca del documento.

La Commissione esprime la necessità di sfruttare maggiormente lo strumento della valutazione di impatto ex-ante, per ottenere delle valutazioni di tipo economico, ambientale e sociale. Inoltre, ritiene che vada fatto un maggior utilizzo delle consulenze di figure esperte nei diversi ambiti, tramite un metodo strutturato, così come maggiore deve essere il ricorso allo strumento della consultazione del pubblico e degli interessati da un determinato provvedimento o decisione. Si rende naturalmente importante migliorare l'engagement per i cittadini, le associazioni e organizzazioni e anche gli organi politici nazionali, regionali e locali, dato lo scarsissimo tasso di partecipazione

ottenuto in occasione della consultazione oggetto della Relazione sulla governance europea del 2003.

Le conclusioni finali tratte dalla Commissione confermano la correttezza della strada intrapresa nell'impegno per favorire il maggior coinvolgimento dei cittadini europei all'interno del processo di decision-making e per una governance europea espressa al pieno delle sue potenzialità. A questo fine, è altrettanto necessario che le istituzioni nazionali si impegnino a loro volta a stimolare i propri cittadini, avendo la possibilità di sfruttare un rapporto più vicino e spesso una fiducia maggiore nei loro confronti. Si conclude il documento con la consapevolezza che non potrà essere sufficiente un Libro bianco per portare significativi cambiamenti, ma che serviranno ulteriori provvedimenti che vadano a supportare gli obiettivi che questo documento incorpora.

2.2.2 Il Libro verde – Iniziativa europea per la trasparenza (2006)

Il 3 maggio del 2006 la Commissione pubblica un documento riguardante le iniziative europee per implementare la trasparenza. Così facendo, si cerca di dare un seguito, in parte, ad iniziative prese in precedenza, tra cui il Libro bianco del 2001 di cui al paragrafo precedente. Con il Libro verde⁹, l'intenzione è di migliorare e implementare la partecipazione da parte dei destinatari dei processi decisionali e degli stakeholders, affinché possano avere un ruolo più attivo e di collaborazione con le istituzioni europee. Questo rappresenta uno degli obiettivi contenuti nel programma "Obiettivi strategici 2005-2009" elaborati dalla Commissione europea, che ha avviato il "partenariato per il rinnovamento europeo (*Commissione europea, Libro verde*). La consultazione pubblica e la partecipazione dei cittadini e degli altri attori europei sono, secondo la Commissione, inclusi all'interno del concetto di partenariato. Viene espressa altresì all'interno del testo contenuto nel Libro verde, l'elevata trasparenza che si rende necessaria affinché l'Unione europea possa fornire prova a tutti i membri della comunità del proprio operato e del modo in cui svolge il proprio lavoro, e che questi possano giudicare la gestione della politica comunitaria da parte delle istituzioni europee. Questa apertura nei confronti della società civile viene posta come fondamento in un'amministrazione moderna, la trasparenza legittima l'azione dei decisori e avvicina il processo politico ai cittadini. Questo è ciò che è stato richiesto dai

⁹ Sito internet EUR-lex.europa.eu

cittadini stessi e dagli attori europei, ad esempio, in occasione della consultazione avvenuta nel 2002 e i cui esiti sono riassunti all'interno della Relazione della Commissione sulla governance europea del 2003, citata all'interno del paragrafo precedente. Questa urgenza è stata sottolineata dai partecipanti, e raccolta dalla Commissione, in virtù della legittima pretesa di poter monitorare in modo agile e costante l'utilizzo delle risorse comunitarie e la loro destinazione, e che queste non siano utilizzate in maniera illegittima. Al fine dare seguito a queste considerazioni, la Commissione ha varato, nel 2005, l'"Iniziativa europea per la trasparenza"¹⁰, che ha portato alla redazione del Libro verde. Questa iniziativa si basa sul rafforzamento e la riaffermazione di una molteplicità di misure e di provvedimenti che la Commissione aveva già introdotto in precedenza, nello specifico quelle inserite all'interno del "Libro bianco sulla governance europea" del 2001.

All'interno del Libro verde viene anche inserita una sezione riguardante i feedback e le considerazioni ex-post riguardo l'applicazione dei requisiti minimi per la consultazione, comunicati dalla Commissione nel dicembre 2002.¹¹ Questa comunicazione voleva fornire un disegno chiaro e comprensibile riguardo la consultazione pubblica, la quale deve garantire la possibilità di espressione dell'opinione di tutte le parti interessate all'interno di un processo decisionale in capo alla Commissione. Questi requisiti sono entrati in vigore dall'inizio del 2003 e riguardano i principi enunciati all'interno del Libro bianco: partecipazione, apertura, responsabilità, efficacia e coerenza. La Commissione, all'interno del Libro verde, evidenzia come tra il 2003 e il 2005 i requisiti siano stati complessivamente rispettati e che dunque il bilancio sia positivo, specialmente per quel che riguarda la loro messa in pratica da parte delle consultazioni attivate dalla Commissione stessa. Allo stesso tempo, però, si evidenzia come in alcuni casi vi siano state delle mancanze da parte delle istituzioni responsabili dei processi di consultazione, come ad esempio lacune nella redazione dei feedback e nelle reportistiche di fine processo. Nei casi in questione, alcuni contributi non sono stati inseriti nei report che dovrebbero essere caricati in forma integrale e completa su internet, a disposizione di tutti i cittadini interessati alla loro consultazione. O ancora, altri report sono risultati incompleti poiché non riportavano, o solamente in maniera parziale, le considerazioni dell'amministrazione o dell'istituzione responsabile riguardo

¹⁰ Sito internet ec.europa.eu

¹¹ Libro verde – Iniziativa europea per la trasparenza, 2006, Commissione europea

i contributi pervenuti, né veniva data spiegazione sul come i contributi fossero o non fossero stati presi in considerazione nella successiva elaborazione definitiva di proposte legislative definitive presentate alla Commissione.

Viene ribadito, all'interno del Libro verde, ciò che viene inteso dalla Commissione per "consultazione", e cioè un processo tramite cui le parti interessate contribuiscano alla costruzione e allo sviluppo di politiche, o di proposte, che vengano discusse prima che intervenga una decisione da parte della Commissione. Le parti interessate vengono intese, come descritto nel paragrafo precedente, come qualunque soggetto o attore, inteso sia come organizzazioni o come privati cittadini, che sia interessato a partecipare e contribuire al processo decisionale.

2.2.3 Il Trattato di Lisbona (2009)

Il tema della consultazione pubblica e del diritto inalienabile per i cittadini europei di poter contribuire al processo decisionale, per quanto possibile e per quanto nelle loro competenze, e comunque di avere diritto ad una capillare e massima comunicazione da parte delle istituzioni europee e nazionali riguardo ai processi decisionali in essere, viene sottolineato anche all'interno del Trattato di Lisbona. In particolare, sono gli articoli 10 e 11¹², all'interno del titolo II denominato "Disposizioni relative ai diritti democratici", a riportare, declinato in diversi commi, questo concetto.

L'articolo 10, al comma uno, afferma come la democrazia rappresentativa sia il fondamento dell'Unione europea. Prosegue con il secondo comma, che indica il Parlamento europeo come strumento di rappresentanza diretta per i cittadini, che possono quindi esprimere le proprie opinioni e le proprie preferenze politiche per il tramite dei parlamentari da loro eletti. Allo stesso modo, anche gli Stati membri, in quanto istituzioni, hanno la possibilità nell'ambito del Consiglio europeo di essere rappresentati dai loro capi di Stato o di governo, che a loro volta sono responsabili nei confronti dei parlamenti nazionali e dei loro cittadini.

Al comma tre, l'articolo 10 del Trattato ribadisce come l'Unione Europea affermi il diritto alla partecipazione democratica nella politica europea. Ciò implica quindi che i processi decisionali in capo alle istituzioni europee devono essere svolti tenendo conto della necessità che questi siano aperti e vicini ai cittadini e a tutti gli attori pubblici e

¹² Sito internet EUR-lex.europa.eu

privati che saranno coinvolti dagli effetti di queste politiche, e che devono essere quindi facilitati e coinvolti per poter raccogliere e considerare il loro punto di vista e le loro istanze. Chiude l'articolo 10 il comma quattro, che sottolinea come i partiti politici a livello europeo debbano contribuire a formare una coscienza politica comunitaria, così come auspicato all'interno dei già citati Libro bianco del 2001 e Libro verde del 2006, i quali inserivano questo sentimento di cooperazione europea tra gli obiettivi principali della Commissione.

L'articolo 11 si concentra maggiormente sullo strumento consultativo e sulle modalità con cui i cittadini possono contribuire alla vita politica dell'Unione europea.

Al comma uno si afferma il diritto per cittadini e associazioni che li rappresentano di poter esprimere e scambiare opinioni, idee e punti di vista riguardo a tutti i settori in cui l'Unione europea opera e agisce e per i quali essi abbiano interessi a partecipare, tramite i canali appropriati e stabiliti. Questo concetto si avvicina molto a ciò che viene espresso all'interno del comma tre dell'articolo 10, ma fornisce una connotazione meno generica e più pratica.

Il comma due dell'articolo 11 sottolinea, poi, come le istituzioni si impegnino a mantenere un "dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile"¹³. Questo concetto di continuità che ci deve essere all'interno dei rapporti tra istituzioni e cittadini incarna alla perfezione i principi cardine alla base del concetto di consultazione pubblica, l'obiettivo di un dialogo continuo che porti a decisioni e politiche condivise e migliori sotto molti aspetti.

Il terzo comma parla dei processi di consultazione come strumento per perseguire quella coerenza e trasparenza che già nel Libro bianco del 2001 erano state indicate come presupposti imprescindibili per riavvicinare i cittadini europei alle istituzioni e creare un buon rapporto di fiducia tra le parti.

L'ultimo comma dell'articolo 11, il quarto, presenta uno strumento concreto con il quale i cittadini europei possono richiedere alla Commissione europea di presentare proposte in merito a determinate tematiche per cui si reputi necessario un intervento. Ciò è possibile nel caso in cui almeno un milione di cittadini, provenienti da un numero di Paesi membri che sia significativo e allo stesso tempo variegato, prendano questa iniziativa e presentino la relativa richiesta alla Commissione.

¹³ Trattato di Lisbona

2.2.4 Il programma Open Government Partnership

Dal 2011 un'altra iniziativa viene portata avanti sul piano internazionale, si tratta del programma OGP (Open Government Partnership)¹⁴. Questo impegno nasce dall'idea di diversi leader di governi e di rappresentanti della società civile, i quali decisero di impegnarsi per promuovere, anche con azioni estremamente formali e concrete, le pratiche di governo aperto, trasparente, che adotti misure di partecipazione efficaci e agili, inclusive nei confronti di tutti i cittadini interessati da determinate decisioni e che portino ad una visione dei governi maggiormente affidabile. Ad oggi, l'Open Government Partnership conta al suo interno 77 paesi e 106 governi e amministrazioni locali¹⁵, che rappresentano una totalità di circa due miliardi di persone e migliaia di organizzazioni rappresentanti la società civile. Sono numeri mai visti prima in occasione di un'iniziativa di questo genere, specialmente dati i vincoli cui i governi che ne fanno parte si impegnano a rispettare, dovendo presentare determinate manovre e azioni pratiche che necessitano, ovviamente, di relativi finanziamenti.

Con cadenza biennale, infatti, tutti i paesi membri del programma si impegnano ad elaborare un piano d'azione che deve necessariamente essere redatto sfruttando la collaborazione dei cittadini tramite un processo di consultazione dedicato. Nei successivi capitoli descriverò più nel dettaglio come questo passaggio è stato gestito nel caso dell'Italia, e dove è possibile prendere visione dei diversi processi che si sono svolti a questo scopo negli anni. La consultazione pubblica viene sfruttata, in questo caso, proprio per portare avanti il concetto di massima trasparenza, di affidabilità, e di massima collaborazione partecipativa tra istituzioni pubbliche e cittadini nella redazione di documenti e di programmi che interesseranno, nei loro effetti, i cittadini stessi.

Ad oggi, i processi di consultazione monitorati nell'ambito del programma OGP, e quindi riferiti alla totalità degli Stati aderenti, hanno portato ad un numero superiore alle 4000 decisioni in ambito pubblico¹⁶, di cui un elevato numero ha portato ad effetti rilevanti ed impattanti sulla società.

Nonostante la crescita del numero di paesi che negli anni hanno aderito al programma, si nota come non solo al di fuori di questi, ma anche all'interno degli Stati membri

¹⁴ Sito internet opengovpartnership.org

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

stessi, in molti casi si siano sviluppati movimenti politici considerabili come populistici ed autoritari. Questo fattore, in una certa misura, ostacola lo sviluppo e la possibilità di portare avanti i principi e le basi di questo programma. Alla luce di queste correnti contrarie, l'Open Government Partnership ha deciso di implementare un programma su base triennale, chiamato "3YP" (Three Years implementation Plan), che ha come scopo quello di tracciare una roadmap, una serie di passaggi, che rafforzino la mission e la vision del programma, sfruttando la maggiore visibilità che esso ha acquisito negli anni e l'elevato numero di Stati membri. Questa iniziativa dovrà portare a nuove strategie e informazioni relative a come OGP continuerà a contribuire nella fornitura di strumenti e mezzi al servizio dei membri e in particolare delle loro società civili e dei loro governi, e in particolare dovrà indicare dove gli sforzi e le risorse di Open Government Partnership verranno maggiormente concentrate. Il Three Years implementation Plan è stato presentato nel marzo del 2020 ed ha terminato la sua validità nel 2022. All'interno della sua vision, uno degli obiettivi era naturalmente l'incremento del numero di processi partecipativi che portano a decisioni significative per la società e per i cittadini che ne hanno preso parte. Su un piano maggiormente pratico, la mission espressa all'interno del "3YP", riguarda lo sviluppo di una piattaforma che possa essere disponibile a livello nazionale ed internazionale, che possa favorire lo sviluppo di iniziative per rendere i governi sempre più aperti. Il programma OGP si impegna ad aiutare tutti i soggetti pubblici e privati intenzionati ad utilizzare questo strumento all'interno del loro paese tramite la incentivazione, tra cui la fornitura di strumenti appositi, la fornitura di assistenza tecnica a supporto del loro utilizzo, la condivisione di modelli strategici testati e di successo, rivolti ai governi degli Stati membri, che da parte loro si devono impegnare nel favorire l'utilizzo sistematico di questi processi di consultazione pubblica e nella loro promozione verso i loro cittadini. Il Three Years implementation Plan è stato elaborato per consentire agli Stati membri di prendere decisioni a breve termine che portino risultati per la collettività su un periodo medio-lungo, e che allo stesso tempo creino le condizioni affinché la partnership internazionale migliori la sua cooperazione. In buona sostanza, l'obiettivo è la creazione di un circolo virtuoso che in parte si autoalimenta e che porti alla restituzione di ottimi risultati, in linea con i principi alla base dell'iniziativa.

2.3 I riferimenti normativi a livello nazionale

In Italia, l'utilizzo della consultazione pubblica riguarda ad oggi quasi esclusivamente tutti quei processi che sono resi obbligatori da normative vigenti. Si pensi ad esempio alle consultazioni in occasione dello sviluppo di grandi opere, per le quali vengono organizzati dibattiti pubblici, raccolta di opinioni scritte, e via dicendo. Oppure, ancora, i processi che riguardano l'Analisi di impatto della regolamentazione e la Valutazione di impatto della regolamentazione, di cui ho accennato nel capitolo precedente, che sono rese obbligatorie dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 2017. Viceversa, l'utilizzo di questo strumento per libera scelta ed iniziativa da parte delle amministrazioni centrali o locali è ad oggi ancora limitato, e soprattutto non ne viene comunicata l'esistenza ed il funzionamento ai cittadini. Vi sono, all'interno dell'ordinamento nazionale e delle diverse regioni, dei riferimenti alla consultazione pubblica che descriverò in maggior dettaglio all'interno di questo paragrafo, e soprattutto la presenza di iniziative legate alla partecipazione all'Open Government Partnership che aiutano lo sviluppo e l'utilizzo crescente della collaborazione tra cittadini e istituzioni nella creazione e nella revisione di determinate decisioni.

2.3.1 L'Italia all'interno di Open Government Partnership

L'Italia fa parte del programma OGP dall'anno della sua creazione, il 2011¹⁷. Il governo italiano è rappresentato all'interno del programma internazionale per il tramite del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il suo compito è quello di condividere in ambito internazionale tutte le esperienze positive sperimentate in ambito nazionale riguardo alla partecipazione dei cittadini, e allo stesso tempo quello di ascoltare le esperienze degli altri paesi e recepire e promuovere internamente in Italia i principi alla base dell'open government, perseguiti all'interno dell'Open Government Partnership. Dal 2017 inoltre, il DFP, all'interno del Comitato direttivo di OGP, partecipa insieme agli altri Stati membri alla definizione delle strategie e degli obiettivi che il programma desidera perseguire, con la stesura dei Piani di Lavoro della Partnership. Il lavoro del Comitato direttivo riguarda anche la valutazione degli standard minimi e dei requisiti che i Paesi membri devono rispettare per partecipare al programma. Il che comporta, per chi già fa parte del

¹⁷ Sito internet open.gov.it

programma, la necessità di continuare a garantire questi standard, e la necessità di raggiungerli per i Paesi che desiderano entrarvi.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica deve, nella pratica, definire e successivamente attuare i già citati Piani di Azione Nazionale (NAP), che vengono definiti e sottoposti a consultazione pubblica a loro volta, e consistono in programmi biennali che il governo si impegna a rispettare. A tale scopo, è stata creata la Community di Open Government Partnership Italia, supportata dal DFP, la quale cura la definizione dei NAP e la relativa consultazione pubblica in merito, formata dalle amministrazioni pubbliche e dalle organizzazioni della società civile (OSC), portatrici degli interessi dei cittadini e delle imprese. Ad oggi, i Piani di Azione Nazionale definiti ed attuati negli anni sono cinque, nel corso del 2023 dovrà essere definito il sesto, con l'inizio del nuovo biennio.

Il rapporto che intercorre tra i vari attori e stakeholders che agiscono durante i processi di consultazione, quindi ad esempio le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni della società civile, che sono portatrici degli interessi e dei bisogni dei cittadini e delle aziende, viene curato e regolato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che svolge quindi un ruolo “super partes” e di regolazione di questi rapporti. Infatti, spesso può avvenire che le parti siano particolarmente distanti da un punto di vista della visione di determinate problematiche. I cittadini, o le organizzazioni che li rappresentano, possono avere una visione dei loro bisogni che si scontra con la necessità per le pubbliche amministrazioni di sottostare a determinati vincoli, spesso di natura economica, per cui si rende necessaria una figura che svolga un ruolo di collante, per avvicinare quanto più possibile le parti in causa e spingerle verso una costruttiva collaborazione nella definizione delle soluzioni.

Dal 2020, all'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica, nasce il UIISC (Ufficio per l'innovazione amministrativa, lo sviluppo delle competenze e la comunicazione), che prende il ruolo di promotore per tutti gli interventi di modernizzazione e di innovazione che le amministrazioni pubbliche devono apportare per ottenere un efficientamento dei loro servizi e degli strumenti che utilizzano. Ciò comporta, specialmente, una generale progressione tecnologica alla quale la maggior parte delle pubbliche amministrazioni devono andare incontro, e che già è prevista e finanziata anche nell'ambito di altre manovre, ad esempio dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il UIISC, però, si fa anche portatore dei principi già espressi in seno all'Open

Government Partnership. Quindi non solo ha come scopo l'aiuto e l'assistenza durante il processo di modernizzazione, ma desidera anche aiutare la transizione verso un sistema di gestione pubblica che faccia proprio il concetto di partecipazione del cittadino all'interno del processo decisionale pubblico, oltre che di affermazione dei principi base della trasparenza e di affidabilità delle istituzioni.

Dal 2021, poi, viene varato il programma "Opengov: metodi e strumenti per l'amministrazione aperta"¹⁸, inserito nell'ambito del Piano Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2021, all'interno dell'Asse I, con obiettivo specifico "Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici". Questo programma viene finanziato a Formez PA, centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, e associazione in house al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Come anticipato, l'Italia prende parte al programma Open Government Partnership dall'anno della sua creazione, il 2011. Da allora, tutti i Piani d'Azione Nazionale sono stati elaborati con la collaborazione dei cittadini e di molte amministrazioni, che hanno potuto esprimere i loro punti di vista e le loro opinioni nell'ambito delle piattaforme di consultazione pubblica oggetto dei capitoli seguenti. Queste consultazioni pubbliche, nel corso degli anni, hanno maturato un sempre maggiore interesse da parte di molti attori, pubblici e privati, rendendo questo strumento sempre più utilizzato, pur mantenendo il suo vero potenziale ampiamente inespresso. Nel corso degli anni la consultazione pubblica ha iniziato a venire utilizzata non solo dalle amministrazioni nazionali, ma anche da quelle regionali e locali, le quali hanno colto l'importanza dell'ascolto dei punti di vista dei destinatari di determinate decisioni e sono riusciti a sfruttare questo strumento per raggiungere un livello qualitativo delle politiche in molti casi significativamente elevato, guadagnando in efficacia.

Nell'ambito della definizione dei Piani d'Azione Nazionale, con il passare degli anni è aumentata drasticamente la partecipazione nella loro definizione, specialmente da parte delle organizzazioni della società civile interessate dall'argomento e dai loro effetti. Queste organizzazioni sono state interpellate e coinvolte sempre di più anche in maniera diretta, per permettere alle amministrazioni di avere una visione chiara rispetto

¹⁸ Sito internet open.gov.it

alle problematiche che avrebbero potuto trovare soluzione nell'ambito dei Piani d'Azione Nazionale e allo stesso tempo per fornire una valutazione delle politiche già attuate. La Community di Open Government Partnership Italia è composta appunto dalle amministrazioni e dalle organizzazioni della società civile, che rappresenta, come anticipato, il riferimento a livello nazionale per tutti gli attori che hanno interesse a perseguire le pratiche di governo aperto.

Dal 2016, la partecipazione della società civile nell'ambito della Community diventa maggiormente strutturata, con la nascita dell'Open Government Forum¹⁹. L'OG Forum è uno strumento di consultazione permanente istituito nell'ambito del terzo Piano d'Azione Nazionale, che ha lo scopo di implementare e migliorare la comunicazione con i portatori d'interesse nei confronti dei processi di consultazione, allargando il bacino d'utenza e quindi i partecipanti ai vari processi, coinvolgendo il maggior numero di cittadini possibilmente interessati. L'Open Government Forum è aperto alle già citate organizzazioni della società civile, ai dipartimenti di ricerca universitaria, alle imprese e associazioni dei consumatori, per un totale di 100 organizzazioni coinvolte, secondo i dati raccolti nel 2020. Tutti questi soggetti vengono coinvolti nella redazione e nel monitoraggio sull'andamento e i risultati dei Piani d'Azione Nazionale.

Dal 2017 viene intrapresa un'altra iniziativa per la sensibilizzazione dei cittadini e delle amministrazioni al tema della consultazione pubblica, questa è la Settimana dell'Amministrazione Aperta, o "SAA". Questo evento si svolge con cadenza annuale e si compone di incontri, consultazioni, seminari, dibattiti, ma anche attività più specifiche come focus group, che si svolgono sul territorio nazionale e che hanno lo scopo di promuovere le pratiche di governo aperto ed i principi che ne sono la base. Questo è un caso di iniziativa, sviluppata in ambito nazionale, che è stata condivisa dal Dipartimento della Funzione Pubblica all'interno dell'Open Government Partnership, e che ha riscosso un grande successo ed una larga condivisione tra gli altri paesi partner del progetto, tanto che nel 2018 diventa un evento diffuso a livello mondiale, chiamato OpenGov Week²⁰. Questo rappresenta un ottimo esempio di come OGP sia un contesto in cui la condivisione di nuove idee che hanno portato a buoni o ottimi

¹⁹ Sito internet open.gov.it

²⁰ Ibidem

risultati a livello nazionale o locale possano diventare prassi condivise e possano portare ad un rapporto di reciproco miglioramento tra diversi Paesi a livello globale. A fine 2021, la Community di OGP Italia è arrivata a contare al suo interno un totale di 53 organizzazioni della società civile e 57 pubbliche amministrazioni, confermando la consolidazione di uno strumento e di una struttura ormai affermata e roduta. È proprio tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022 che viene avviato il processo di consultazione e di creazione condivisa del quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto, che riguarda le azioni da intraprendere durante il 2022 e il 2023. L'attuazione del quinto NAP ha avuto inizio a marzo 2022, da allora hanno collaborato per la realizzazione di quanto stabilito all'interno del Piano 32 organizzazioni della società civile e 22 pubbliche amministrazioni²¹.

Focalizzandosi sul processo di co-creazione del NAP, per meglio comprendere quale sia la scala su cui ad oggi questo genere di processi operi, questo ha avuto una partecipazione di circa 70 partecipanti, tra OSC e PA, che hanno condiviso il loro punto di vista e le loro urgenze rispetto a determinate tematiche, per arrivare ad una selezione condivisa dei problemi più urgenti, delle priorità da affrontare e la conseguente stesura di un documento che possa dare le soluzioni di cui si necessita. Durante questo processo, diversi attori pubblici e privati si sono resi disponibili per prendersi carico della programmazione degli impegni rilevanti per arrivare alle soluzioni stabilite.

Il quinto Piano d'Azione Nazionale si compone di cinque aree d'azione²²: la prima riguarda la Governance e la strategia per il governo aperto, la seconda riguarda la prevenzione della corruzione e la cultura dell'integrità, la terza il rafforzamento della partecipazione della società civile, la quarta la promozione e la difesa dello spazio civico, l'ultima area riguarda la trasformazione digitale e l'inclusione. Sono tutti ambiti largamente analizzati nei paragrafi precedenti e all'interno del capitolo primo, e tutti rispecchiano quelli che sono i principi alla base della consultazione pubblica. All'interno di ogni area d'azione sono stati stabiliti diversi impegni, delle azioni pratiche, da realizzare nel corso del biennio che il NAP copre. Questi obiettivi specifici devono essere perseguiti per il tramite della collaborazione tra attori pubblici e privati.

²¹ Ibidem

²² Ibidem

La prima area d'azione, relativa alla governance e alla strategia per il governo aperto, ha tra gli obiettivi specifici quello di realizzare un forum multistakeholder, che ha come scopo il rafforzamento ulteriore della governance condivisa e per il tramite del quale i portatori di interesse principale possano avere una voce in merito alle decisioni che li riguardano. Questa collaborazione sempre più stretta e sistematica deve servire da trampolino di lancio per la futura definizione di successive strategie nazionali di governo aperto sempre più progredite.

La seconda area di intervento, che si è detto riguardare la promozione della trasparenza e l'assicurazione sull'integrità dell'azione pubblica, mira ad appianare tutte quelle disparità e disuguaglianze che si sono rese chiare specialmente durante la pandemia iniziata nel 2020, per cui in molti ambiti i cittadini non hanno avuto lo stesso livello di possibilità di accesso ai servizi pubblici. Perseguire l'uguaglianza tra i cittadini, quindi dare a tutti la possibilità di esprimere le proprie urgenze e i propri bisogni, nonché di rendere noti alle diverse amministrazioni questi fenomeni di disparità, rappresenta una delle priorità espresse all'interno del quinto Piano d'Azione Nazionale.

La terza area d'azione, relativa al rafforzamento della partecipazione della società civile, ha lo scopo di consolidare ulteriormente il rapporto di fiducia che intercorre tra cittadini, portatori di interesse e pubbliche amministrazioni. All'interno del quinto NAP viene espresso l'impegno a promuovere, ad esempio, lo strumento del dibattito pubblico riguardo i progetti delle grandi opere che, come detto in precedenza, è già previsto all'interno della normativa vigente in materia, e per il quale si vuole arrivare a trovare nuovi spunti di collaborazione strutturata. La collaborazione sempre più stretta e solida tra attori pubblici e privati passa anche attraverso la disponibilità e la forma delle informazioni cui i cittadini possono accedere, ad esempio, sui diversi portali dedicati. Queste devono quindi essere facilmente accessibili, riconoscibili ed elaborate in maniera che possano essere chiaramente comprese anche dai cittadini che non sono esperti nella materia oggetto della consultazione. Sempre nell'ambito della terza area d'intervento, è prevista l'istituzione di un Hub nazionale sulla partecipazione, che serva da punto d'incontro e di sfruttamento congiunto delle conoscenze e competenze in materia di consultazione pubblica, per apportare, quando e dove possibile, miglioramenti alla struttura dei processi partecipativi. Allo stesso tempo, obiettivo di questo Hub è la creazione di un network di attori che possano condividere tra loro il proprio know-how affinché ne benefici tutto il territorio nazionale.

La quarta area d'azione mira alla promozione e alla difesa dello spazio civico. Ciò significa garantire, in linea con i principi della consultazione pubblica inseriti all'interno delle Linee guida elaborate sulla piattaforma Partecipa.gov citati nel capitolo primo, una giusta rappresentazione di tutte le categorie spesso sottorappresentate, o i cui bisogni necessitano di maggiore attenzione perché spesso prevaricati da altre priorità. Si parla in questo caso, nello specifico, dei giovani, che sono stati particolarmente colpiti anche dalla pandemia nei suoi effetti a medio e lungo termine, o anche del perseguimento delle politiche per la parità di genere. Nel caso delle politiche giovanili, uno degli obiettivi è quello di coinvolgere sempre di più le fasce di popolazione più giovani all'interno dei processi decisionali pubblici, per integrare maggiormente le nuove generazioni nel rapporto con le pubbliche amministrazioni e farli familiarizzare con gli strumenti a loro disposizione per esprimere le loro istanze.

L'ultima area d'azione inclusa all'interno del quinto Piano d'Azione Nazionale è relativa all'innovazione digitale, la quale deve tenere conto di determinate difficoltà che si riscontrano con il progredire delle tecnologie utilizzate anche dalle pubbliche amministrazioni. Queste difficoltà consistono, ad esempio, nel fenomeno del digital divide, quel divario di conoscenze per cui una parte della popolazione viene automaticamente esclusa dall'utilizzo di uno strumento perché non ne capisce o non ne conosce l'esistenza o il funzionamento. Altre difficoltà nell'utilizzo di strumenti tecnologicamente avanzati sono, ovviamente, di tipo strutturale, geografico, economico e culturale in alcuni casi. L'obiettivo consiste quindi nella condivisione e nella divulgazione di conoscenze riguardo questi nuovi strumenti e riguardo il loro corretto utilizzo, nonché nell'assistenza alla cittadinanza tramite punti di accesso assistiti ubicati omogeneamente sul territorio nazionale. L'innovazione digitale rappresenta un passaggio necessario per consentire non solo l'abbattimento di barriere ma anche uno strumento con cui poter garantire la possibilità per le amministrazioni di monitorare i bisogni della società per cui deve elaborare delle decisioni pubbliche. Inoltre, l'utilizzo di piattaforme e di siti internet per la condivisione di informazioni tra istituzioni e cittadini è fondamentale per garantire la pubblicità di tutti i dati relativi all'utilizzo di risorse pubbliche e di tutti i dati di cui cittadini e imprese possono necessitare, in un'ottica di trasparenza e di gestione condivisa delle risorse pubbliche.

2.3.2 Il Codice dell'Amministrazione Digitale

A livello nazionale, anche il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), contribuisce a definire, all'interno di diversi articoli, molti dei concetti espressi all'interno del paragrafo precedente, in particolare in merito all'accessibilità degli strumenti tecnologici per i cittadini.

Il CAD viene istituito con il decreto legislativo numero 82 del 2005²³, e successivamente modificato nel 2016 e nel 2017, al fine di integrare il testo con maggiori e più definiti principi riguardo ai diritti di cittadinanza digitale. È un testo unico che svolge il ruolo di collettore di tutte le norme e le leggi a riguardo dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei suoi rapporti con i privati, i cittadini e le aziende.

In particolare, gli articoli più interessanti a questo proposito sono contenuti nella sezione II, chiamata appunto "Diritti dei cittadini e delle imprese".

L'articolo 3, riguardante il diritto all'uso delle tecnologie, afferma come sia un diritto in capo ai cittadini e alle imprese quello di poter richiedere, e di conseguenza ottenere, che vengano utilizzati nel rapporto con le pubbliche amministrazioni strumenti tecnologici e digitali per comunicare, così come nel rapporto con i gestori di pubblici servizi statali. Questo articolo, quindi, sancisce come il progresso digitale sia ormai inevitabile per le amministrazioni pubbliche. Ciò consente indubbiamente di poter abbattere le barriere spaziali e geografiche tra i cittadini e le istituzioni, potendo sfruttare tecnologie che consentono di potersi interfacciare con servizi pubblici potendo accedere ai diversi portali ovunque se ne abbia la possibilità, sfruttando una connessione internet ad esempio.

L'articolo 8 della sezione II, invece, tratta il tema dell'alfabetizzazione informatica dei cittadini. Questo tema è già stato parzialmente affrontato, nelle sue conseguenze, all'interno del paragrafo precedente, citando il problema del digital divide o della mancanza delle necessarie competenze e conoscenze da parte di una parte della popolazione, che rende quindi l'utilizzo delle tecnologie in alcuni casi poco efficace.

L'articolo 8 afferma che lo Stato deve farsi promotore di azioni mirate all'educazione all'utilizzo dei nuovi strumenti digitali, in particolare per quella fascia di popolazione più vulnerabile.

²³ Sito internet agid.gov.it

Sempre nella sezione II del Codice dell'Amministrazione Digitale, l'articolo 9 tratta la partecipazione democratica in forma elettronica. Questo articolo è quello che maggiormente si avvicina ad un impegno pratico e sostanziale nell'utilizzo dello strumento della consultazione pubblica in maniera sistematica, poiché afferma che l'utilizzo delle tecnologie atte a perseguire un sempre maggiore coinvolgimento dei cittadini all'interno del processo di decisione politica deve essere favorito dallo Stato. Questo strumento è fondamentale per consentire a tutti i cittadini, specialmente per quelli residenti all'estero, di partecipare al processo democratico e di poter esprimere le proprie opinioni e i propri bisogni esercitando i propri diritti civili e politici.

2.4 I riferimenti normativi a livello regionale

A livello regionale esistono pochi esempi di normative regolatrici dei processi di consultazione pubblica completi come quello di Regione Toscana. Ad oggi è in vigore la Legge regionale n. 46 del 2013²⁴, denominata “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”.

Questa legge si basa sulla base della storia normativa toscana, che ha sempre posto i valori della partecipazione dei cittadini nel processo di formazione ed elaborazione delle politiche pubbliche come diritti fondamentali. Infatti, lo Statuto regionale prevede il coinvolgimento dei cittadini all'interno di tutte le fasi decisionali, ogni qual volta sia possibile farlo²⁵.

La normativa vigente si fonda sulla precedente legge regionale n. 69 del 2007, che era stata promulgata come frutto, a sua volta, di una consultazione pubblica, una modalità assolutamente innovativa per l'elaborazione di un documento così importante e con rilevanza regionale. La particolarità di questa norma è che già dalla sua nascita ne era stata programmata la validità in un arco temporale limitato, con termine fissato al 31 dicembre 2012. Il termine fu posto volutamente per forzare, dopo un periodo di cinque anni di validità, un momento di riflessione e di valutazione sugli effetti scaturiti da questa legge, e per consentire alla luce di ciò di prendere una decisione sulla creazione di una norma che andasse a raccoglierne l'eredità o meno.

L'esame effettuato alla scadenza della legge regionale n. 69 del 2007 ha prodotto risultati variegati ed eterogenei riguardo agli effetti che la norma ha prodotto riguardo

²⁴ Sito internet raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it

²⁵ Ibidem

la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali. Al netto di diverse integrazioni e parziali modifiche che si è ritenuto opportuno effettuare sulla nuova legge al fine di porre rimedio ad alcune criticità e lacune riscontrate, è risultata comunque chiara l'appropriatezza di uno strumento normativo a garanzia del diritto dei cittadini alla partecipazione alla vita politica della Regione. Nello specifico, è stata sottolineata l'importanza della promozione e della condivisione della conoscenza di questo strumento con i cittadini e con i destinatari delle decisioni, al fine di incrementare la loro partecipazione.

All'interno della nuova legge regionale n. 46 del 2013 vengono quindi confermate le modalità previste dalla precedente normativa per lo svolgimento del dibattito pubblico e le principali linee guida. Secondo queste ultime, ad esempio, l'obbligatorietà della consultazione scatta per tutte le opere pubbliche sul piano regionale che superino la soglia dei cinquanta milioni di euro.

All'interno della nuova legge, è di fondamentale importanza la rilevanza data all'utilizzo di nuove tecnologie a supporto del processo democratico e della partecipazione. All'interno dell'articolo 22, infatti, viene dichiarato che la Regione Toscana fornisce a cittadini ed enti locali una piattaforma digitale tramite cui poter consultare documenti e informazioni relativi ai processi partecipativi, in corso o conclusi, su base regionale. Questa piattaforma costituisce un supporto informatico per tutte le consultazioni che non possano sfruttare altri canali di comunicazione, svolgendo quindi una duplice funzione di database e di cassa di risonanza per consentire una partecipazione il più possibile diffusa ed inclusiva. Non meno importante, la possibilità di usufruire di un'unica piattaforma che raccolga tutti i processi diminuisce i costi di creazione e gestione di diverse piattaforme create ad hoc per i singoli processi.

Regione Toscana, inoltre, non solo mette a disposizione lo strumento informatico, ma fornisce anche l'assistenza tecnica e le competenze in ambito organizzativo per consentire lo sviluppo di processi partecipativi di nuova generazione.

Tra i principi enunciati all'interno della Sezione I della legge n.46 del 2013, il primo è il diritto di partecipazione, che, come anticipato, rappresenta un pilastro nell'ordinamento toscano. È obiettivo della normativa quello di rafforzare questo diritto e innovarne le modalità, per il tramite dei nuovi strumenti, e ampliare l'utilizzo della partecipazione in tutti i livelli amministrativi. La legge mira a rendere le decisioni e le politiche perseguite, sempre più solide e condivise, facendo forza sul contributo e

sui punti di vista dei cittadini. La partecipazione ha anche il pregio di favorire una maggior coesione all'interno della cittadinanza, che collabora e si confronta per ottenere migliori soluzioni a problemi condivisi.

Secondo la legge regionale n. 46 del 2013, coloro i quali possono contribuire all'interno di un processo di consultazione regionale sono “...i cittadini residenti e gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi” e “le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all’oggetto del processo partecipativo che il responsabile del dibattito [...] ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo” (L. r. 46/2013, art. 2 c1 punti a e b).

Viene istituita, con l’articolo 3 della sezione II, l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, che è un organo indipendente la cui carica ha una durata quinquennale. Si compone di tre membri nominati dal Consiglio regionale, scelti tra i soggetti con grande esperienza in metodologie e pratiche partecipative.

All’articolo 11 vengono stabilite le modalità con cui l’Autorità regionale gestisce la creazione e lo sviluppo di un processo partecipativo. All’interno di un atto viene descritta la modalità di svolgimento della consultazione, gli strumenti che saranno utilizzati e le modalità di condivisione e di promozione del processo stesso. Questo passaggio è necessario per assicurare la maggior partecipazione possibile, considerando il target, nonché per assicurare la parità di espressione e l’uguaglianza tra i partecipanti. L’Autorità regionale stabilisce e formalizza anche le fasi che la consultazione dovrà seguire nel suo svolgimento e la durata che questa dovrà avere. Secondo il comma 1 dell’articolo 11, la durata massima può essere di novanta giorni con possibilità di effettuare una proroga di ulteriori trenta giorni, se oggettivamente motivata.

L’Autorità, inoltre, identifica e nomina un responsabile del Dibattito pubblico, che deve essere una persona con una significativa esperienza in ambito di processi partecipativi. Questa nomina dev’essere effettuata scegliendo un profilo tramite procedura ad evidenza pubblica. Viene prospettata anche la possibilità per cui, in mancanza di alternative convincenti, sia la stessa Autorità regionale a prendersi la responsabilità del dibattito e a curarne le singole fasi.

L’articolo 12 della legge n. 46 del 2013, infine, tratta della conclusione del dibattito pubblico. Concluso il processo di consultazione, all’Autorità regionale deve pervenire un report conclusivo, per il tramite del responsabile del Dibattito Pubblico, che

contenga i dati quantitativi e una visione integrale dei contributi da parte dei partecipanti, nonché una conclusione di massima sulla proposta finale elaborata sulla base di questi contributi. Questo report verrà trasmesso dall'Autorità regionale al Consiglio regionale e alla Giunta regionale.

Il soggetto responsabile della realizzazione dell'opera oggetto della consultazione pubblica deve, entro novanta giorni dalla pubblicazione dei risultati da parte di Consiglio e Giunta regionale, dichiarare se alla luce di questi risultati intende rinunciare alla realizzazione dell'opera o del progetto o se intende presentare un'altra proposta, se desidera modificare la proposta esistente sulla base dei contributi e dei feedback ricevuti, o se desidera confermare integralmente il progetto che è stato presentato.

Questa normativa è un perfetto esempio di come una Regione si sia dotata di regole in modo autonomo per sviluppare come prassi, all'interno del processo decisionale pubblico, la consultazione dei cittadini e degli attori pubblici e privati destinatari di politiche e di decisioni che possano comportare effetti diretti su di essi.

All'interno dei prossimi capitoli verrà descritta in maniera dettagliata, tra le altre, la piattaforma di cui Regione Toscana si è dotata e che è stata inserita all'interno della legge regionale n. 46 del 2013 come strumento fondamentale e innovativo per consentire la più ampia partecipazione possibile di tutti gli attori interessati.

Capitolo terzo

Il software Decidim e una panoramica sulle piattaforme per la partecipazione dei cittadini

3.1 Il software Decidim

Il focus di questo elaborato vuole essere l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali a favore della partecipazione dei cittadini e di tutti gli attori interessati dagli sviluppi di un determinato processo decisionale, siano essi singole persone, associazioni, organizzazioni, imprese o altri attori pubblici. All'interno di questo capitolo, descriverò nel dettaglio il software Decidim, trattando alcuni esempi di amministrazioni a livello internazionale e sovranazionale che ne fanno uso, per poi focalizzarmi all'interno dei prossimi capitoli sul suo utilizzo da parte delle amministrazioni italiane.

Decidim è un software open-source²⁶, che significa che il suo utilizzo è possibile da parte di qualsiasi amministrazione ed istituzione se ne voglia dotare, per il tramite o meno di altri organi governativi preposti alla sua promozione o all'assistenza al suo utilizzo.

Questo software si concretizza in una piattaforma per la partecipazione del cittadino all'interno dei processi decisionali, all'interno della quale sono messi a disposizione più strumenti sia per chi propone e gestisce un processo, sia per chi ne prende parte in quanto partecipante. Questo strumento è stato utilizzato per la prima volta dal comune di Barcellona nel 2016. "Decidim", infatti, significa "decidiamo" in lingua catalana. Il suo scopo è, appunto, quello di fornire uno spazio a disposizione di amministrazioni e cittadini per poter dialogare e dare libera espressione a tutti i punti di vista e le opinioni di coloro i quali saranno interessati dagli esiti delle decisioni sottoposte alle consultazioni. Allo stesso tempo, per le amministrazioni e le istituzioni diventa più

²⁶ Sito internet decidim.org

semplice la gestione dei processi di cui sono responsabili, potendo sfruttare uno spazio in cui non solo promuoverli, ma anche gestire quelli in essere e quelli terminati, all'interno delle apposite sezioni. È di fondamentale importanza che anche i processi terminati siano comunque a disposizione dei cittadini e di tutti i soggetti interessati alla loro visione, del resto la trasparenza è uno dei principi cardine alla base della democrazia partecipativa e del concetto di open government. All'interno delle piattaforme di consultazione è possibile per gli utenti intraprendere diverse azioni per poter esprimere la propria opinione, così come è possibile per le amministrazioni fruire di una molteplicità di strumenti per promuovere processi che si svolgeranno unicamente online, o processi che prevedano anche una parte in presenza, avendo sempre la possibilità per entrambe le parti di monitorare costantemente l'andamento di un determinato processo.

Il software Decidim consente a chiunque se ne voglia dotare, di configurare la piattaforma in maniera simile ad un social network per la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. Alcuni degli utilizzi più frequenti da parte delle amministrazioni, ma anche consigli comunali o locali, associazioni, atenei universitari, organizzazioni non governative, sono ad esempio mirati alla pianificazione strategica, alla costruzione e redazione di leggi e norme in collaborazione con la cittadinanza, la progettazione e la riprogettazione di spazi urbani come parchi e giardini pubblici, nonché in alcuni casi processi elettivi. Altri utilizzi frequenti sono l'organizzazione e la gestione di assemblee e riunioni il cui svolgimento avviene in luoghi fisici, la relativa pubblicazione di verbali liberamente fruibili, e la restituzione dei risultati con avviso per tutti i partecipanti del processo, sia esso in presenza o sulla piattaforma. Decidim può anche essere utilizzato dai cittadini per farsi promotori di petizioni o di proposte da sottoporre a organi istituzionali che sono raggiungibili tramite la piattaforma. È questo il caso di due piattaforme che verranno descritte e mostrate all'interno di questo capitolo, “e-pétitions” (petitions.senat.fr) e “pétitions” (petitions.assemblee-nationale.fr), entrambe francesi, entrambe dedicate alla presentazione di petizioni da sottoporre rispettivamente al Senato e all'Assemblea nazionale francesi.

La piattaforma Decidim si basa su una serie di principi cardine²⁷, che ne hanno determinato lo sviluppo e l'intenzione della creazione degli strumenti messi a

²⁷ Sito internet Decidim.org

disposizione per l'utilizzo del software. In un'ottica di piena trasparenza all'interno dei processi, il contenuto è sempre accessibile da parte sia degli utenti registrati sia di quelli non registrati, dev'essere tracciabile e non manipolabile, il che significa che qualunque modifica a commenti e contributi verrà evidenziata da un'apposita nota. Si collega a questo concetto quello di non censura dei contributi che vengono prodotti dai partecipanti, per cui, a meno che venga a mancare la pertinenza di un intervento, questo non deve essere nascosto o oscurato dai responsabili del processo o dagli amministratori della piattaforma.

La piattaforma si basa anche su un fondamentale principio di non discriminazione e di pari opportunità per tutti i partecipanti e per le loro proposte, garantendo che i contributi di tutti gli utenti abbiano, nell'ambito di un determinato processo, la medesima rilevanza. A proposito della rappresentatività, si deve sempre e comunque tenere conto, come descritto all'interno del primo capitolo, dei fenomeni di sovra o sottorappresentazione di un determinato segmento sociale, causato però non da una disparità interna alla piattaforma ma dagli utenti che prendono parte ad un processo di propria sponte. Al fine di garantire piena inclusività, principio cardine dei processi consultazione, la piattaforma consente di svolgere i processi in modalità ibrida, ossia prevedendo di svolgere una parte della consultazione in presenza e un'altra da remoto, o di utilizzare semplicemente la piattaforma come supporto per l'inserimento di materiale che i partecipanti possano consultare o come sistema di votazione. Inoltre, dal momento in cui per poter partecipare ad un processo si deve eseguire l'accesso ad una determinata piattaforma tramite la propria identità digitale, viene garantita la propria privacy, permettendo di utilizzare un username, per chi lo desiderasse, al posto del proprio nome e cognome.

3.2 Gli spazi e i componenti partecipativi sulla piattaforma Decidim

Vediamo ora nel dettaglio gli aspetti maggiormente tecnici e relativi agli strumenti di cui si può disporre all'interno di una piattaforma Decidim. Esistono due livelli sui quali la piattaforma si distingue: gli spazi partecipativi e le componenti partecipative.

Gli spazi partecipativi sono una componente di livello fondamentale per un processo di consultazione pubblica, riguardano la scelta delle modalità con cui la partecipazione dovrà avvenire. Questo include la definizione degli strumenti che i cittadini e gli attori che intendono prendere parte al processo dovranno utilizzare per comunicare le loro

opinioni e i loro punti di vista, o i loro contributi, quindi i canali di comunicazione tra organizzatori o responsabili di un processo e i partecipanti. Naturalmente, a seconda della tipologia di processo che si decide di perseguire, si dovranno variare gli strumenti, le modalità di comunicazione, i documenti da fornire e via dicendo.

Una prima tipologia di spazio partecipativo messo a disposizione dalla piattaforma Decidim è lo spazio *consultazioni*. Tramite questo strumento è possibile, per chiunque sia responsabile di un determinato processo, dare luogo a dibattiti consentendo a tutti coloro i quali desiderino prendere parte alla discussione di esprimere le proprie posizioni in merito all'oggetto della consultazione. Allo stesso tempo, sempre tramite lo spazio consultazioni, è possibile coordinare dei processi di tipologia referendaria, con cui i partecipanti possano esprimere il loro assenso o dissenso ad una certa misura politica. In entrambi i casi di esempio precedenti, il responsabile del processo potrà ottenere dei risultati scritti che potrà pubblicare per dare piena realizzazione al già menzionato e descritto principio di trasparenza, potendo anche contare sulla possibilità di utilizzare, tramite collegamenti esterni integrabili nella piattaforma, sistemi di votazione elettronica affidabili e sicuri.

Un altro spazio partecipativo di cui si può usufruire su Decidim sono i *processi partecipativi*. Al loro interno, è possibile creare e successivamente attivare o disattivare e gestire diversi processi, che presentano una più complessa struttura, rispetto agli altri spazi partecipativi, suddivisa per fasi, all'interno delle quali possono essere utilizzati ed incorporati tutti i componenti partecipativi che il responsabile del processo sceglie di utilizzare, basandosi sulle necessità della specifica della consultazione. Un esempio di processo partecipativo che è possibile sviluppare tramite questo software è un processo di pianificazione strategica, oppure la redazione di un regolamento o di una legge in collaborazione con i cittadini e con tutti gli attori potenzialmente interessati dagli effetti che questa produrrà. O ancora, la progettazione condivisa di uno spazio urbano. E' infatti frequente trovare, specialmente sulle piattaforme utilizzate dalle amministrazioni locali, progetti di sfruttamento di aree verdi pubbliche abbandonate o giacenti in stato trasandato per le quali si richiedono suggerimenti e pareri da parte dei cittadini che conoscono bene l'area in questione.

Un altro spazio partecipativo che può essere sfruttato tramite la piattaforma sono le *assemblee*. Questo strumento, a differenza di quelli precedentemente descritti, si sposa maggiormente con una modalità di svolgimento della consultazione di tipo ibrido.

Tramite assemblee, infatti, è possibile creare e gestire gruppi di lavoro a scopo decisionale, come ad esempio una commissione, o un consiglio, che dovrà riunirsi di persona o in modalità a distanza, ma comunque in diretta, e con frequenza regolare. Gli strumenti a disposizione all'interno dello spazio partecipativo della piattaforma consentono di specificare la composizione del gruppo di lavoro e di indicare il luogo e l'orario in cui si terranno gli incontri periodici, con il fine di consentire agli utenti di poter partecipare a queste riunioni, se e quando possibile. Vi è inoltre la possibilità, per tutti i partecipanti, in specifici casi autorizzati e gestiti dal responsabile del processo, di poter contribuire attivamente all'assemblea, ad esempio potendo inserire punti all'ordine del giorno, oppure inserire un commento riguardo una proposta discussa dal gruppo di lavoro o una decisione presa da quest'ultimo.

Un'ultima tipologia di spazio partecipativo è rappresentata dalle *iniziative*. Questo è uno strumento che un'amministrazione titolare di una piattaforma può mettere a disposizione per gli utenti, per consentire loro di creare, appunto, un'iniziativa in modo collaborativo. L'utilizzo di questo strumento può avere diversi obiettivi, la discussione di proposte, ad esempio, o la formulazione di una petizione, o di una richiesta tendenzialmente rivolta unicamente all'amministrazione o all'istituzione responsabile della piattaforma su cui l'iniziativa si sta formulando. È possibile all'interno di questo spazio partecipativo programmare eventuali incontri in presenza, oppure una raccolta firme per supportare la proposta. Tutte le informazioni relative all'iniziativa devono comunque essere esplicitate all'interno della pagina relativa al processo, per consentire sia agli altri utenti di prendere in considerazione la proposta ed eventualmente prendervi parte, sia all'amministrazione o istituzione responsabile della piattaforma di monitorare il processo e trarne le dovute conclusioni.

Per quello che riguarda i componenti del processo, ossia gli strumenti che consentono ai partecipanti e agli utenti di una piattaforma in generale di poter prendere parte ad un processo e di interagire tra loro, questi sono di molte tipologie differenti e sono più o meno adatti ad un certo tipo di consultazione.

Il componente *proposte* permette di creare, appunto, una proposta da parte di un utente della piattaforma, potendo sfruttare una procedura guidata, confrontandola con quelle già esistenti nel sistema e create da altri utenti, e poterla pubblicare, in relazione ad un determinato processo di consultazione creato sulla piattaforma, inserendo al suo interno anche informazioni ulteriori e in alcuni casi fondamentali, come ad esempio

immagini, documenti, link esterni e qualunque tipologia di allegato. Utilizzando il componente proposte, è possibile per gli utenti navigare, applicare filtri di ricerca e interagire con tutte le altre proposte attive all'interno della consultazione di riferimento e create da altri utenti. Poiché la possibilità di utilizzare le componenti è stabilita dall'amministrazione o istituzione proprietaria della piattaforma, è dunque il responsabile della piattaforma che inserisce o meno le componenti che gli utenti potranno utilizzare nell'ambito di una consultazione specifica. Le proposte possono essere configurate con diverse modalità e opzioni e diverse funzionalità possono essere attivate o disattivate, a seconda del grado di autonomia che si vuole concedere agli utenti della piattaforma nell'utilizzo di questo strumento. Una funzionalità che può essere attivata per le proposte è il voto. Quindi, all'interno di una consultazione, a fronte di diverse proposte create dai partecipanti, sarà data la possibilità di procedere ad una votazione per scegliere la proposta migliore. Vi è la possibilità di inserire un numero massimo di voti che il singolo utente può dare, oppure di selezionare le proposte che possono essere votate procedendo ad una preventiva esclusione di tutte quelle che non rispettano determinati criteri, ad esempio basandosi sui costi. All'interno di un processo di consultazione, le proposte possono essere inserite anche all'interno di più fasi, avendo la possibilità di essere riscritte o modificate per essere nuovamente votate. Possono essere oggetto di voto da parte dei partecipanti anche le modifiche e gli emendamenti apportati su una proposta, potendo venire accettate, respinte, o ulteriormente integrate o modificate, il tutto con lo scopo fondamentale di consentire un dibattito il più possibile democratico per portare proposte condivise dai partecipanti di un processo di consultazione. Per condividere e formulare l'esito di una proposta può essere utilizzata il componente *risultati*, che ha appunto lo scopo di fornire una risposta ufficiale circa l'accettazione di una proposta o il suo rifiuto. All'interno di un risultato possono essere inserite le motivazioni dell'esito, elaborate dall'amministrazione o istituzione proponente la consultazione. All'interno di un risultato possono essere unite più proposte oppure da una singola proposta possono essere restituiti più risultati, relativi a sue diverse parti.

Consequenzialmente, il componente *rendicontazione* ha lo scopo di trasformare i risultati ottenuti dalla valutazione di una o più proposte, in nuovi progetti. Questi ultimi, tramite la rendicontazione, potranno essere definiti e potranno avere un tracciamento relativamente al loro stato di completamento; quindi, viene tenuta traccia delle fasi su

cui il nuovo progetto, basato sul risultato ottenuto da una proposta nell'ambito di una consultazione, si basa. Questo componente, sostanzialmente, ha la funzione di sistema di gestione del neonato progetto, in forma già integrata nella piattaforma.

Si differenzia dal componente voto, il componente *sondaggi*. Questo componente può essere inserito nell'ambito di processo di consultazione per lasciare ai partecipanti la possibilità di esprimere un loro gradimento rispetto ad una serie di diverse proposte o relativamente ad un testo che viene sottoposto alla loro opinione. Questa componente non vincola, come il voto, i responsabili della consultazione a procedere secondo i risultati ottenuti e a dare conto delle scelte fatte sulla base di essi, ma è utile per indirizzare in maniera più condivisa determinate decisioni, fermo restando il principio di trasparenza per il quale i risultati dei sondaggi devono essere comunque condivisi con i partecipanti.

Il componente *incontri*, invece, può essere inserito in qualunque processo di consultazione, ed in qualsiasi fase del processo. La sua funzione è offrire sia ai responsabili di una consultazione, sia ai partecipanti, la possibilità di convocare riunioni, potendone pubblicare le informazioni come luogo e orario di svolgimento, impostare un numero massimo di partecipanti, registrare i nominativi di chi prenderà parte all'incontro, definire una scaletta o un ordine del giorno e pubblicarla all'interno della pagina del processo, ed infine pubblicare gli esiti dell'incontro, il verbale e le proposte che sono pervenute agli organizzatori durante il suo svolgimento.

Il componente *conferenze* si differenzia dagli incontri poiché non si limita ad un'unica semplice riunione relativa ad una fase di un processo, ma interessa un'intera area della piattaforma, che al suo interno include la pianificazione di una serie di incontri che saranno stabiliti dai responsabili del processo e che potranno avere come oggetto, ad esempio un workshop o una tavola rotonda. Questo consente agli organizzatori di avere uno spazio più strutturato in cui poter gestire le attività che verranno svolte e i partecipanti che ne prenderanno parte, e allo stesso tempo fornire a questi ultimi tutte le informazioni necessarie ad una partecipazione informata e cosciente.

I *testi partecipativi* sono un componente che consente, agli organizzatori e ai partecipanti di una consultazione, di convertire lunghi testi, come ad esempio disegni di legge o proposte per un altro genere di decisione pubblica, in proposte che possano essere discusse dai partecipanti. Viceversa, è possibile anche effettuare il percorso inverso, ossia partendo da una raccolta di proposte o di risultati, comporre un unico testo più

strutturato, completo ed ufficiale. In questo modo, avendo un unico testo su cui poter effettuare una votazione, o che per il quale gli utenti possano proporre modifiche ed emendamenti, il processo risulta più semplice e comprensibile.

Il componente *commenti*, intuitivamente, permette ai partecipanti di un processo di inserire proprie osservazioni in relazione ad un testo, un allegato, un altro componente come una proposta, un testo partecipativo, oppure ad un altro commento. Il componente consente anche agli utenti di esprimere, tramite elementi grafici predefiniti, se il commento che si vuole pubblicare sia a favore, a sfavore, oppure se ricopra una posizione di neutralità rispetto all'oggetto del commento. Ciò permette agli altri utenti e ai responsabili del processo di poter avere una visione sulle posizioni espresse dai partecipanti già a prima vista. È altresì possibile per i partecipanti votare i commenti o, come anticipato, commentarli a loro volta, al fine di porre in evidenza una più o meno larga condivisione rispetto ai concetti espressi all'interno del commento in questione, e di favorire il dialogo tra i partecipanti, potendo interagire a vicenda rispetto alle osservazioni espresse.

Si collega a questo concetto di interazione la funzione del componente *notifiche*, che permette di ricevere un avviso rispetto allo stato di avanzamento aggiornato di un processo che si segue oppure relativamente ad un'interazione con un altro partecipante, come sopra descritto relativamente alla dinamica dei commenti vicendevoli o dei voti rispetto ad un commento pubblicato. All'interno di una piattaforma Decidim è possibile attivare la funzione notifiche, se messa a disposizione dal gestore della piattaforma, per qualsiasi elemento, spazio o componente che si desideri.

Ultimo componente che l'amministrazione o istituzione proprietaria della piattaforma può utilizzare, è la *newsletter*. Tramite questo strumento è possibile raggiungere tutti gli utenti registrati sulla piattaforma, oppure in modo più selettivo quelli che stanno partecipando ad uno specifico processo, tramite un messaggio di posta elettronica, dovendo gli utenti registrati fornire anche un recapito e-mail. Le comunicazioni di questo tipo possono essere utili nel caso di messaggi la cui conoscenza da parte degli utenti è fondamentale per la buona riuscita di un processo o di una sua fase. Si pensi, ad esempio, al caso dell'utilizzo di incontri o di conferenze, per le quali la presenza dei partecipanti è un fattore chiave. Nel caso dell'utilizzo di questi componenti, è imprescindibile l'appoggio ad una newsletter che comunichi agli utenti le informazioni

relative all'esistenza di un incontro programmato dai responsabili di un processo, così come le relative informazioni più specifiche, come luogo e orario dell'incontro, oppure numero massimo di partecipanti e relativa scadenza per comunicare la propria partecipazione.

3.3 Utenti e partecipanti

Dopo aver esaminato tutti gli strumenti che i gestori di una piattaforma Decidim e i responsabili di un processo possono decidere di utilizzare ed integrare all'interno della piattaforma nel suo insieme oppure singolarmente all'interno di una consultazione, è importante comprendere quali sono tutte le azioni che possono essere svolte dagli utenti di una piattaforma, a seconda che siano registrati o meno.

Innanzitutto, per tutti gli utenti, ospiti o registrati che siano, è possibile effettuare liberamente ricerche all'interno di una piattaforma. Tutti i processi, attivi o conclusi, devono essere resi disponibili per la pubblica consultazione e fruizione, in linea con i principi di trasparenza e di pubblicità delle informazioni che sono alla base dell'open government e soprattutto della piattaforma Decidim stessa.

Esistono due livelli di utenti registrati, i partecipanti registrati e i partecipanti verificati. Per potersi registrare come partecipante semplice, su una piattaforma che sfrutta questo software, agli utenti è richiesto l'inserimento di uno username e una password, l'accettazione delle politiche relative alla privacy e l'utilizzo dei cookie obbligatori, e fornendo un indirizzo e-mail. È anche possibile, in alternativa, eseguire l'accesso utilizzando un profilo già esistente su un'altra piattaforma o social network. Una volta registrato, l'utente può anche scegliere, in un secondo momento, di verificare il proprio account e di poter quindi usufruire di maggiori possibilità di partecipazione. Il livello di partecipante verificato viene tipicamente richiesto per prendere parte a processi che prevedano l'utilizzo di strumenti di tipo ufficiale come il voto, la petizione, il testo partecipativo o la conferenza. Questo status può essere conseguito fornendo informazioni sufficienti a certificare la qualifica di un utente come membro di un'organizzazione o cittadino del comune cui la consultazione fa riferimento, oppure membro di un'associazione o di una comunità, o semplicemente informazioni utili a certificare l'univocità di un account, accedendo ad esempio tramite carta d'identità elettronica o SPID. Agli utenti verificati è permesso, quindi, poter contribuire alle

decisioni tramite strumenti ufficiali, avendo fornito prova della loro esistenza fisica e dell'unicità dell'account con il quale stanno prendendo parte al processo partecipativo. È nelle possibilità degli utenti registrati, come descritto nel paragrafo precedente, sfruttare i componenti messi a loro disposizione dai gestori della piattaforma e dai responsabili di un processo per creare contenuti che possono essere pubblicati nell'ambito di un processo, come commenti, proposte, o contributi scritti per un testo partecipato. Questo fattore è di estrema importanza per l'efficacia dello strumento in un'ottica di miglioramento della collaborazione tra amministrazioni o istituzioni e cittadini nello sviluppo di politiche e decisioni pubbliche condivise.

Nel caso la partecipazione degli utenti avvenga tramite i componenti voto o firma, pur essendo lo scopo simile, ossia l'espressione di un supporto verso un'iniziativa di un altro utente o verso un testo sottoposto all'approvazione dei partecipanti, ciò che varia è il livello di anonimato e consequenzialmente il livello di sicurezza che deve essere garantito. Nel caso del voto, ad esempio, è garantito l'anonimato, nella sicurezza che sia stato impostato o meno un limite di voti che il singolo utente può esprimere e che quindi non ci sia possibilità per un utente di esprimere più preferenze se ciò non è stato previsto dai responsabili della consultazione. Nel caso della firma a supporto di una petizione, ad esempio, elaborata sotto forma di proposta da parte di un utente, l'anonimato non può essere garantito, dovendo pubblicare oltre al numero di firme raccolte anche le firme stesse. Il più semplice supporto, invece, consistente nel solo utilizzo del pulsante "like", non presenta particolari rischi per l'anonimato, anche perché non ha il peso di un voto ufficiale o di una raccolta firme nelle sue conseguenze, ma serve unicamente a partecipanti e responsabili del processo per avere una visione del supporto ricevuto da determinati interventi e commenti rispetto ad altri.

Per gli utenti registrati è possibile, come anticipato nel paragrafo precedente, commentare qualsiasi oggetto pubblicato all'interno della piattaforma, ad esempio un risultato, una decisione pubblicata, una proposta. Il commento da parte di un utente comporta la ricezione di una notifica da parte di tutti gli utenti che hanno deciso di seguire l'oggetto del commento o il processo di consultazione in cui l'oggetto del commento si inserisce, potendo a loro volta interagire con l'autore del commento e dare vita ad un confronto tra partecipanti. In questo senso, si esprime il carattere "social" che la piattaforma Decidim consente di sfruttare, che dev'essere inteso come

sano dibattito tra utenti oppure tra utenti e rappresentanti dell'amministrazione o istituzione proponente il processo di consultazione.

È consentito agli utenti della piattaforma condividere i processi o i singoli contenuti di un processo su altri canali, siti esterni oppure social network. Questo può essere un fattore che i responsabili di un processo possono sfruttare per aumentare sensibilmente la conoscenza di quel processo da parte dei cittadini e dei destinatari, e aumentare di conseguenza il numero di partecipanti attivi, aumentando l'efficacia della consultazione e portando a risultati migliori, più attendibili e maggiormente condivisi.

Gli amministratori che gestiscono la piattaforma possono, in qualunque momento, gestire gli account presenti e gestirne le autorizzazioni relative alla navigazione o alla possibilità di sfruttare o meno i diversi componenti. Può essere deciso di abilitare o meno la possibilità di creare una proposta solamente per gli utenti verificati, oppure di lasciare che anche gli utenti registrati sfruttino il componente. I livelli di discriminazione tra utenti registrati e verificati variano da piattaforma a piattaforma, a seconda dell'importanza delle decisioni che devono essere prese o dell'amministrazione o istituzione proprietaria della piattaforma.

All'interno dei paragrafi seguenti, illustrerò i casi di alcune piattaforme sviluppate da diverse amministrazioni a livello internazionale, che portano ottimi esempi di come gli strumenti forniti dal software Decidim possano essere combinati in maniera estremamente differente, in relazione agli scopi per cui la piattaforma viene creata e a seconda di come e quanto l'amministrazione o l'istituzione cui la piattaforma fa riferimento voglia sfruttare la consultazione pubblica e l'ausilio dei cittadini all'interno dei processi decisionali. Come si vedrà, sia a livello di spazi partecipativi che di componenti messi a disposizione, ma anche a livello grafico, le piattaforme prese in esame a titolo esemplificativo, pur sfruttando il medesimo software, si presentano in modo estremamente diverso tra loro.

3.4 La piattaforma "decidim.barcelona"

Il primo caso esempio delle diverse declinazioni del software Decidim nel suo utilizzo da parte di diverse amministrazioni e istituzioni a livello internazionale, è quello della piattaforma utilizzata dal comune di Barcellona, la prima amministrazione in assoluto ad utilizzare questo specifico software. La piattaforma decidim.barcelona nasce nel

2016²⁸, per volontà dell'amministrazione comunale di Barcellona, che intendeva costituire la base per una vera democrazia partecipativa e stimolare i cittadini a prendere parte alla vita politica del comune, stringendo e rinforzando i legami che intercorrono tra le istituzioni cittadine e gli abitanti. Un solido rapporto tra un'amministrazione e i cittadini passa anche, come ampiamente descritto nei capitoli precedenti, dalla condivisione delle decisioni che vengono prese: più queste sono approvate dalla popolazione, specialmente se è stata parte attiva nella loro formulazione, più saranno efficaci e adatte. Devono essere garantiti, in questo contesto, i principi fondamentali della democrazia, ossia, per prima cosa, una grande condivisione di informazioni per consentire ai partecipanti di un processo di avere una visione completa e informata della materia oggetto della consultazione. Dev'essere garantito il dibattito e lo scambio di opinioni e di punti di vista anche tra i partecipanti, non solo in direzione dell'amministrazione, in questo caso il comune di Barcellona. L'interazione tra gli utenti della piattaforma permette a questi ultimi di condividere anche conoscenza ed esperienze relativamente ad una determinata materia, favorendo fenomeni di coesione sociale e un maggiore senso di comunità, oltre alla condivisione di problemi e bisogni percepiti come urgenti e primari da diversi gruppi di cittadini e aumentandone la consapevolezza condivisa. Da qui la felice intuizione dell'amministrazione comunale di Barcellona, che ha deciso di sfruttare tutti questi aspetti per provare un progressivo e futuristico strumento di collaborazione tra pubblica amministrazione e attori privati. L'efficacia di questo progetto è stata favorita, a mio avviso, in buona parte, da un già forte senso di comunità e di coesione che contraddistingue il popolo catalano, e che l'amministrazione comunale ha deciso, a ragione, di sfruttare per un'iniziativa così innovativa.

La decisione di intraprendere questo progetto è scaturita anche dalla presa di coscienza della progressiva decadenza e inutilizzo delle forme di partecipazione tradizionali, che sono soggette da diverso tempo ad alcune criticità, tra cui il basso tasso di partecipazione dei cittadini. Questo fattore comporta diverse implicazioni che affliggono l'efficacia e l'attendibilità degli esiti di un processo di consultazione, tra cui la sovra o sottorappresentazione di una certa categoria sociale rispetto ad un'altra, solitamente favorendo le opinioni di stakeholders meglio organizzati e più solidi e a

²⁸ Sito internet decidim.barcelona

discapito delle fasce di popolazione più deboli e vulnerabili. Un altro fattore che l'amministrazione comunale di Barcellona ha tenuto in considerazione tra le cause di fallimento degli strumenti partecipativi tradizionali è anche il divario culturale e di conoscenze tecniche tra i diversi attori, ma anche tra i cittadini e la pubblica amministrazione, che va inevitabilmente ad escludere tutti quei cittadini che non possiedono le conoscenze o le competenze per poter esprimere una propria posizione riguardo ad una determinata materia e che dunque difficilmente prenderanno parte alla consultazione. Anche per questo motivo sulla piattaforma da loro creata vengono forniti, in linea con i principi enunciati nei precedenti paragrafi, tutti i documenti necessari ad una piena comprensione dell'oggetto di una consultazione, forniti di una spiegazione redatta appositamente per favorire la comprensione da parte di una platea composta da lettori non tecnici e non necessariamente competenti.

Allo stesso tempo, le forme di partecipazione tradizionali, tra cui ad esempio i dibattiti pubblici, hanno il limite di non costituire a tutti gli effetti un processo condiviso di creazione di una politica e di stesura di una decisione, come è invece possibile fare all'interno della nuova piattaforma, ma consentono solamente l'espressione di opinioni che verranno poi tenute in considerazione dai decisori, in maniera quindi meno diretta, e solitamente senza sortire un significativo effetto sulla decisione finale.

Va inteso che l'intenzione dell'amministrazione comunale di Barcellona non è quella di abolire o superare i tradizionali sistemi di consultazione dei cittadini, bensì di integrarli digitalmente con nuove soluzioni che permettano la piena realizzazione delle più moderne pratiche di governo aperto, si veda il caso dei componenti partecipativi "conferenze" e "incontri" disponibili sulle piattaforme che sfruttano il software Dedicim, come descritto nel precedente paragrafo.

L'utilità della piattaforma, naturalmente, è anche quella di riunire in un unico luogo virtuale tutti i processi partecipativi relativi alla città di Barcellona.

La scelta è ricaduta sull'utilizzo di una piattaforma di questo tipo per consentire all'amministrazione comunale di avere pieno controllo su qualsiasi processo venga condiviso al suo interno, potendo garantire trasparenza e rispetto dei principi cardine del governo aperto, senza doversi appoggiare a società esterne. Allo stesso tempo il comune di Barcellona può gestire in totale autonomia gli strumenti messi a disposizione dei partecipanti, i componenti partecipativi.

All'interno dell'immagine 1, è possibile vedere la homepage della piattaforma decidim.barcelona.



Immagine 1

Come si può notare, oltre alla barra di ricerca, che permette agli utenti di poter navigare all'interno della piattaforma cercando un processo o un contenuto specifico, sempre nella parte alta della schermata sono presenti i pulsanti per effettuare l'accesso alla piattaforma, se si possiede un account, oppure per registrarsi.

Nella parte immediatamente sottostante, si trova l'elenco delle diverse sezioni della piattaforma. L'immagine 1, come detto, rappresenta la home della piattaforma, che è la prima sezione disponibile nell'elenco, la prima a sinistra.

L'immagine 2, invece, mostra la schermata relativa alla sezione "processi partecipativi", in particolare i processi in primo piano, che aprono la sezione. Cliccando sul pulsante "più informazioni" si potrà visionare la scheda del processo, i suoi contenuti e il suo stato di avanzamento.

Scorrendo in basso all'interno di questa sezione, si trova la lista completa di tutti i processi partecipativi in archivio all'interno della piattaforma, sia quelli ancora attivi che quelli già terminati, come si può vedere all'interno dell'immagine 3.

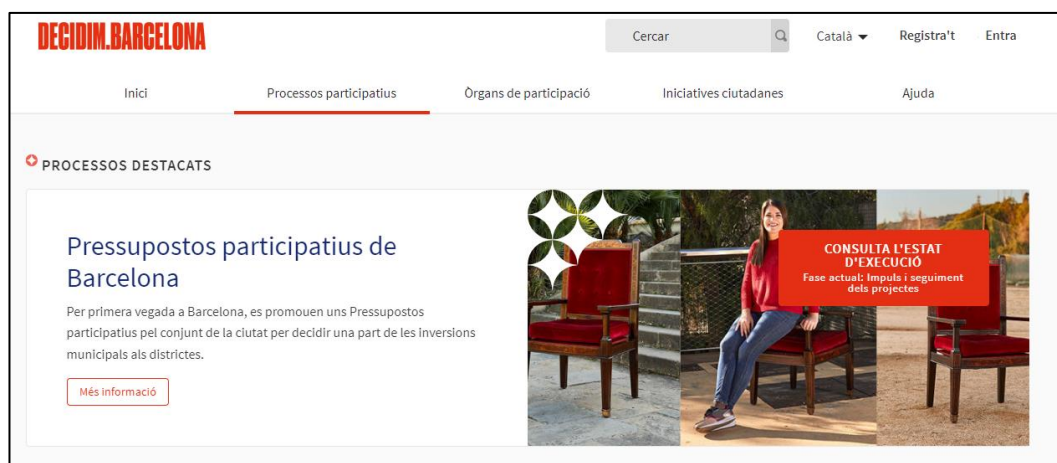


Immagine 2

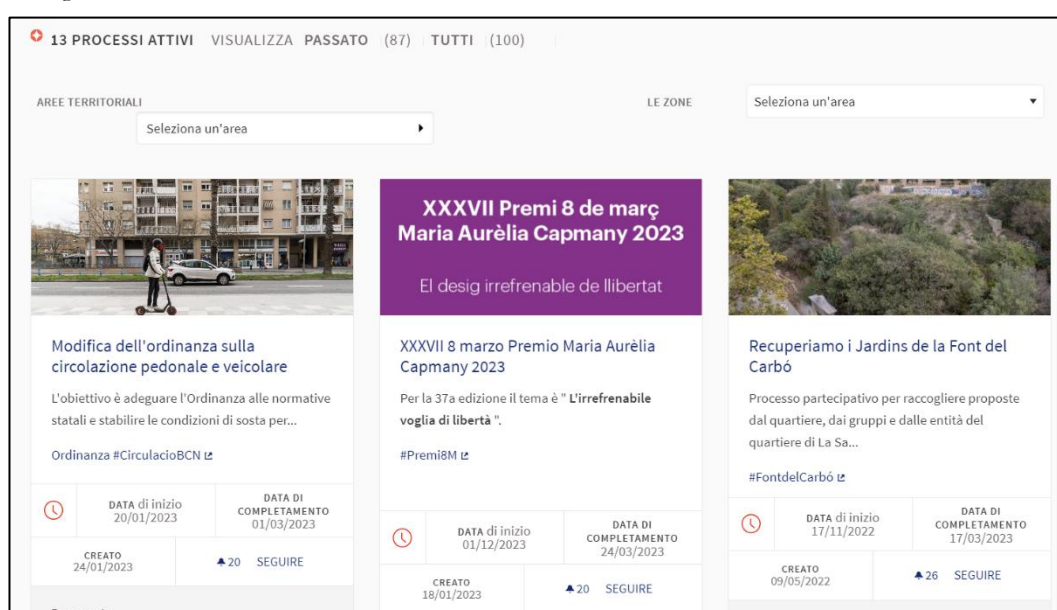


Immagine 3

La pagina principale di un processo di partecipazione è rappresentata all'interno dell'immagine 4, che mostra appunto il contenuto del processo "Pressupostos participatius de Barcelona", inserito al primo posto nella sezione "Processi in primo piano". È inserita graficamente in alto a destra la fase in cui il processo si trova, in questo caso ci si trova nella fase di restituzione dei risultati, consultabili cliccando sul pulsante rosso "Consulta l'estat d'execució". Per questo processo, è disponibile il report che rende conto dei risultati raggiunti e dei dati quantitativi relativi alla

partecipazione, che afferma come a questo processo abbiano partecipato in totale 64.571 cittadini²⁹.

Sotto, sono presenti le varie sezioni relative alle diverse informazioni che possono essere utili agli utenti per comprendere pienamente l'oggetto della consultazione e l'andamento del processo, come ad esempio la sezione risultati della votazione. Più in basso, oltre alla descrizione generale del processo, è stato inserito un video tramite collegamento ad una piattaforma esterna, che può aiutare tutti i cittadini ad avere una visione maggiormente chiara, sfruttando un altro canale comunicativo rispetto al solo testo scritto. Nella sezione a destra si può vedere una scheda informativa relativa alle principali informazioni riguardo il processo e, sopra, il numero di utenti che hanno attivato la ricezione di notifiche per questo processo e il pulsante "Seguir", che consente l'attivazione del sistema di notifica in caso di aggiornamenti di qualsiasi tipo all'interno di questa pagina.

²⁹ Report "Il-lustríssimes veines i veïns – Pressupostos participatius 2020 – 2023 Resultats de la fase de votació", Ajuntament de Barcelona

DECIDIM.BARCELONA

Cercar Català

Inici **Processos participatius** Òrgans de participació Iniciatives ciutadanes Ajuda

Pressupostos participatius de Barcelona

#PressupostosParticipatiusBCN [L](#) · Procés participatiu Pla d'Inversions Municipals de Districte

FASE 7 DE 7

Impuls i seguiment dels projectes
01-07-2021 - 31-12-2023

[Veure les fases](#)

[CONSULTA L'ESTAT D'EXECUCIÓ](#)

EL PROCÉS **SEGUIMENT** COMISSIONS DE SEGUIMENT RESULTATS VOTACIÓ MÉS INFORMACIÓ

Actualment s'estan executant els projectes d'inversió seleccionats [u](#) per la ciutadania.

Per primera vegada a Barcelona, es promouen uns Pressupostos participatius pel conjunt de la ciutat per decidir una part de les inversions municipals als districtes.

Què són els Pressupostos participatius?

Els Pressupostos participatius són un procés de participació a partir del qual veïns i veïnes de Barcelona poden presentar, definir, prioritzar, votar i, en definitiva, escollir, projectes d'inversió que l'Ajuntament de Barcelona executarà a cada districte. El procés, que es va iniciar el 3 de febrer del 2020, disposa de 30 milions d'euros del pressupost municipal perquè els veïns i les veïnes decideixin en quins projectes volen invertir-los.

450

QUÈ ES DECIDEIX
Projectes d'inversió per a cadascun dels 10 districtes de la ciutat.

QUI PARTICIPA
El conjunt de la ciutadania

ÀMBIT
Ciutat de Barcelona (àmbit de districte)

ÀREA D'ORGANITZACIÓ
Direcció de Democràcia Activa i Direcció d'Innovació Democràtica

GRUP PROMOTOR
Regidoria de Drets de Ciutadania i Participació

DATA D'INICI
02 de Febrer de 2020

DATA DE FINALITZACIÓ
31 de Desembre de 2023

Referència: BCN-PART-2020-01-79

Immagine 4

All'interno della sezione “Organs de participació”, nell'immagine 5, vengono inseriti tutti gli enti che sfruttano la piattaforma per condividere e proporre i processi di consultazione di propria pertinenza. In questa sezione sono presenti, nel caso della piattaforma decidim.barcelona, 12 enti di partecipazione, commissioni e organizzazioni partecipative di diversi distretti del comune di Barcellona.

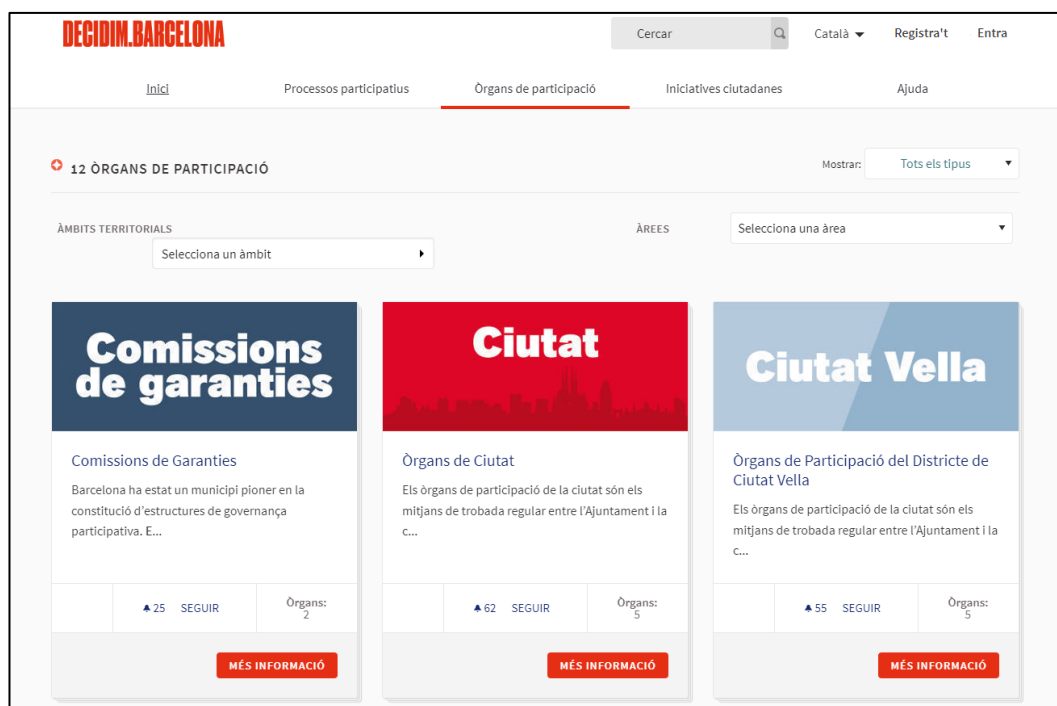


Immagine 5

Per ciascun ente di partecipazione, i cittadini e gli utenti della piattaforma in generale, possono leggere tutte le informazioni che lo riguardano, prendere visione dei processi attivi o conclusi di sua competenza, e attivare le notifiche per restare aggiornati riguardo nuove azioni che questo ente svolge sulla piattaforma.

Nell'immagine 6 è invece possibile vedere la sezione "Iniciatives ciutadanes", ossia tutte le iniziative e le proposte che nascono direttamente dai cittadini, azione che viene messa a disposizione dal comune di Barcellona all'interno della loro piattaforma, descritta all'interno del paragrafo 3.1.2.

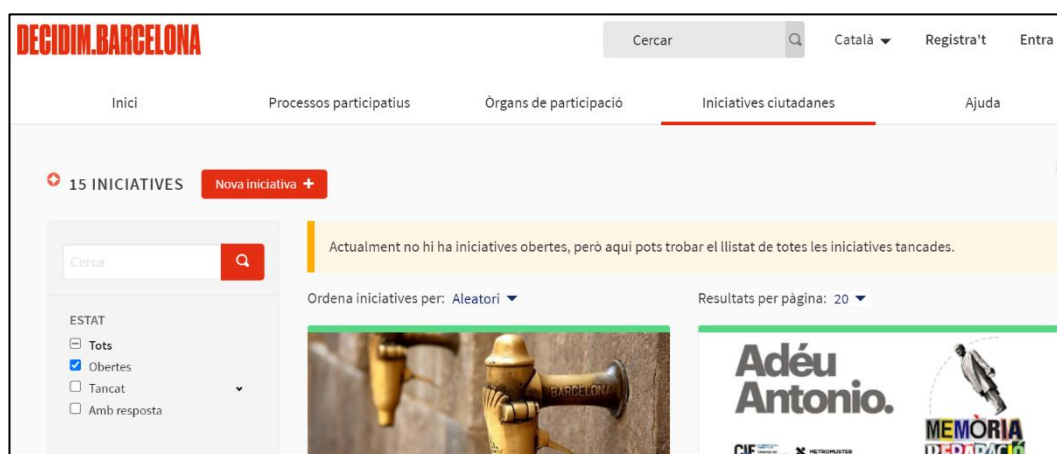


Immagine 6

Questo strumento si concretizza in una raccolta firme, con cui i cittadini possono sottoporre agli organi amministrativi comunali una proposta per un'azione di interesse collettivo, che ovviamente possa rientrare all'interno delle competenze dell'amministrazione che si intende coinvolgere.

Come si vede all'interno dell'immagine 6, nella fattispecie della piattaforma in esame, le iniziative attivate direttamente dai cittadini sono 15, tutte concluse. Alla destra del numero di iniziative totali, si trova il pulsante rosso "Nuova iniziativa +", con cui gli utenti verificati, quindi non solamente registrati, possono creare un nuovo processo di questo tipo, in maniera guidata dalla piattaforma, e secondo i limiti e le restrizioni eventuali stabilite dagli amministratori della piattaforma, in questo caso il comune di Barcellona. L'utente che intende creare una nuova iniziativa potrà scegliere tra sette diverse tipologie di iniziative³⁰: l'inserimento di punti nell'ordine del giorno della sessione plenaria, la convocazione di un consiglio di quartiere, lo svolgimento di un'udienza pubblica, la richiesta per l'apertura di un nuovo processo partecipativo, la richiesta di creazione di un organo di partecipazione, la proposta di approvazione per un provvedimento e la richiesta per lo svolgimento di una consultazione pubblica riguardo ad una determinata decisione.

L'utente dovrà, quindi, inserire un titolo per la sua proposta, una descrizione, e una motivazione, analogamente a quanto mostrato all'interno dell'immagine 4, nel caso della descrizione di un processo partecipativo normale. La proposta verrà quindi sottoposta ad un controllo automatico da parte del software, che controllerà l'unicità della nuova proposta, bloccandola nel caso in cui esista già un processo analogo. Se non sono riscontrate sovrapposizioni con altre iniziative, l'utente potrà quindi decidere relativamente alla tipologia di firme che intende raccogliere, ad esempio se vorrà raccogliercle in un luogo fisico o in modalità digitale, l'ambito nel quale vorrà svolgere la raccolta firme, ossia la platea a cui si rivolge. Il passaggio successivo è in collaborazione con il comune di Barcellona, che si mette a disposizione della persona fisica o dell'organizzazione proponente l'iniziativa per fornire supporto nella promozione della proposta, per consentire il più alto numero di visualizzazioni ed eventualmente di partecipazioni possibile, secondo diverse strategie comunicative che verranno concordate tra l'ufficio comunale competente e il proponente. Ultima fase

³⁰ Sito internet decidim.barcelona

precedente alla pubblicazione in piattaforma dell'iniziativa, riguarda un ultimo controllo di natura prettamente tecnica eseguito da un comitato apposito, che deve fornire una validazione che tenga conto della corretta compilazione dei documenti richiesti e del corretto svolgimento dell'iter previsto per la pubblicazione dell'iniziativa.



Immagine 7

Come si può vedere all'interno dell'immagine 7, raffigurante un'iniziativa pubblicata da parte di un'associazione, nello specifico, tradotto dal catalano, dall'"Associazione catalana d'ingegneria senza frontiere", le informazioni presentate sono il titolo, il nome del soggetto proponente, il numero di commenti, un'anteprima della descrizione completa, gli ambiti di interesse sotto forma di tag, la data di creazione e il numero di firme raccolte. In basso a destra, il pulsante con cui è possibile sostenere l'iniziativa, fornendo la propria firma.

L'ultima sezione del menu principale della piattaforma decidim.barcelona, "Aiuto", è presente nella quasi totalità delle piattaforme Decidim, contiene le informazioni relative al funzionamento della piattaforma e nella maggior parte dei casi i contatti degli amministratori e gestori della piattaforma e delle amministrazioni che ne sono responsabili.

3.5 La piattaforma della Conferenza sul futuro dell'Unione Europea

Anche l'Unione Europea si è dotata di una piattaforma Decidim, per fornire ai cittadini europei un luogo virtuale dove poter condividere le proprie opinioni ed osservazioni, in occasione della Conferenza sul futuro dell'Unione Europea, aperta il 19 aprile 2021 e conclusa il 9 maggio 2022. Obiettivo della Conferenza era quello di individuare una direzione di massima per l'Unione Europea, che, come ampiamente descritto all'interno del capitolo secondo, ha sempre conferito grande importanza alle idee ed opinioni dei propri cittadini, incoraggiando e implementando strumenti per il governo aperto, anche a livello normativo. La Conferenza è stata gestita da tre istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea, rappresentate in quest'ambito dai rispettivi presidenti. L'immagine 8 raffigura la homepage della piattaforma che è stata messa a disposizione dei cittadini europei per prendere parte alla consultazione.

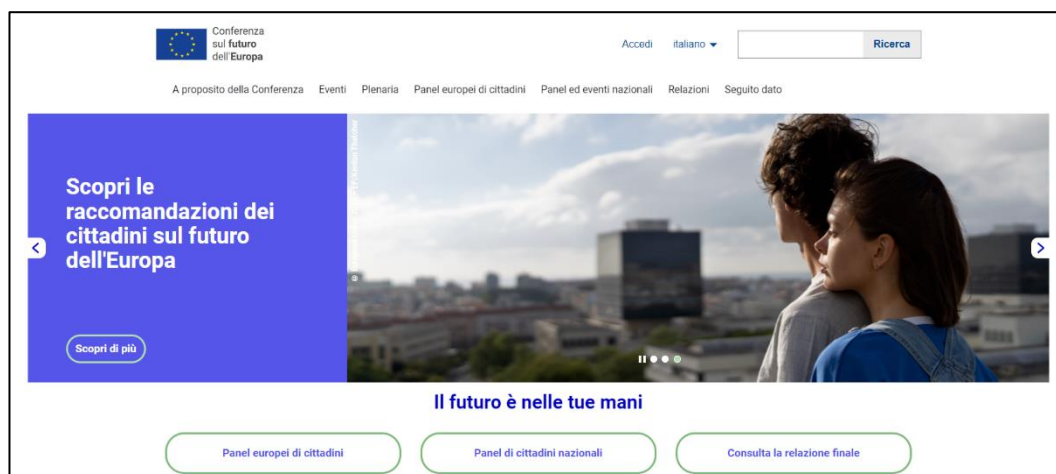


Immagine 8

Come si può notare, il layout del sito, pur presentando un'organizzazione di massima simile all'esempio della piattaforma del comune di Barcellona di cui al paragrafo precedente, è diverso nella sua composizione e soprattutto negli spazi partecipativi e nelle componenti messe a disposizione degli utenti. Come anticipato, ciascuna amministrazione o istituzione che decide di dotarsi di una piattaforma per la consultazione, ha obiettivi diversi e modula gli strumenti messi a disposizione sulla piattaforma di conseguenza. L'utilizzo di una piattaforma per la consultazione in modalità digitale, di per sé implica un maggior coinvolgimento di tutta quella parte di

popolazione che ha dimestichezza con la tecnologia. In questo caso, essendo oggetto della Conferenza la delineazione di scenari futuri per l'Unione Europea, era chiara l'intenzione delle istituzioni di coinvolgere maggiormente la fascia di popolazione più giovane, a discapito della popolazione più anziana. Sono ammessi comunque alla partecipazione, ovviamente, tutti i cittadini europei che desiderino prenderne parte, compresi attori quali organizzazioni, associazioni, e altre amministrazioni e istituzioni nazionali, regionali e locali. Durante lo svolgimento della Conferenza, sono stati messi a disposizione all'interno della piattaforma, spazi dove i cittadini hanno potuto condividere le proprie idee e punti di vista e inviare agli organizzatori i loro contributi. I responsabili della consultazione hanno monitorato per tutta la durata della Conferenza questi contributi, analizzandoli e tenendoli in considerazione in vista delle conclusioni che ne avrebbero tratto in seguito. Sono stati organizzati anche direttamente da parte di cittadini e organizzazioni degli eventi, in presenza e online, la cui condivisione è stata resa possibile all'interno della piattaforma, sfruttando i componenti partecipativi descritti all'interno del paragrafo 3.1.2.

Tramite i "Panel europei di cittadini" e "Panel di cittadini nazionali", una serie di eventi e incontri che hanno coinvolto un numero variabile di cittadini selezionati in modo randomico, sono stati discussi diversi argomenti, come ad esempio la visione futura sull'economia europea, il posizionamento dell'Unione all'interno del contesto geopolitico globale, una visione circa il cambiamento climatico, l'ambiente e la salute. È stata pubblicata, a maggio 2022, la relazione finale con i dati relativi alla partecipazione alla Conferenza e contenente i contributi pervenuti agli organizzatori e le conclusioni tratte. La relazione afferma che nel periodo di riferimento della Conferenza, dall'aprile 2021 al maggio 2022, sulla piattaforma sono stati registrati 48.530 contributi³¹, di cui 18.955 idee, 22.570 commenti e 7.005 eventi. Il paese che più di tutti, tramite i suoi cittadini e altri attori, ha fornito contributi, è la Germania, con 6.919 contributi, seguita dalla Francia con 4.186 e dall'Italia, con 3.099.

Considerando la popolazione europea totale, che ammonta ad oggi a quasi 750 milioni di persone, si può concludere che in termini assoluti la partecipazione non sia stata soddisfacente, ma si deve comunque considerare l'innovazione che questo strumento rappresenta. Con riferimento alla Relazione finale della Conferenza, la composizione

³¹ Relazione finale "La piattaforma digitale multilingue della Conferenza sul futuro dell'Europa", Kantar Public, 2022

dei partecipanti per età ha dimostrato come il 40% dei contributi provenisse da cittadini di età compresa tra i 15 e i 50 anni, considerando che il 36% dei partecipanti non ha specificato la propria età, si può dire che l'obiettivo di coinvolgere maggiormente una fascia di popolazione giovane sia stato raggiunto, e dunque l'utilizzo di uno strumento digitale e moderno abbia portato il suo frutto.

3.6 Le piattaforme del Senato e dell'Assemblea nazionale francese

All'interno di questo paragrafo illustrerò il caso delle due piattaforme che sono state adottate dal Senato e dall'Assemblea nazionale francese, le quali, nonostante siano sistemi a sé stanti e separati, hanno il medesimo scopo, ossia quello di fornire ai cittadini francesi la possibilità di creare delle petizioni che possano essere sottoposte ai due organi in questione.

La prima piattaforma, quella del Senato, prende il nome di "e-pétitions". Come si può vedere nell'immagine 9, la homepage della piattaforma è estremamente semplice, avendo come unico scopo quello di poter creare e partecipare alle sole petizioni. In questo caso, non era obiettivo del Senato francese quello di fornire altri strumenti ai cittadini, poiché non inerenti con lo scopo della piattaforma. Come descritto all'interno della schermata "Accueil" (accoglienza), le petizioni che abbiano raccolto almeno 100.000 firme in un arco temporale di sei mesi, verranno comunicate alla Conferenza dei presidenti, che deciderà se dare seguito alle istanze presentate all'interno della petizione, inserendole all'interno di una seduta del Senato o creando una commissione ad hoc.



Immagine 9

All'interno dell'immagine 10, si può vedere la schermata contenente l'elenco integrale delle petizioni presenti sulla piattaforma, ad oggi 90. Analogamente a quanto visto nel caso delle iniziative dei cittadini all'interno della piattaforma decidim.barcelona, nonostante il nome dello strumento sia differente, l'aspetto grafico è il medesimo. Le petizioni, infatti, presentano il titolo, il nome dell'utente che l'ha formulata, l'anteprima della sua descrizione, l'ambito e la tipologia sotto forma di tag, il numero di firme raggiunto e il pulsante per potervi prendere parte.



Immagine 10

I soggetti che possono creare una petizione devono essere, intuitivamente, maggiorenni, e devono essere obbligatoriamente iscritti nel registro nazionale di identificazione delle persone fisiche e devono avere un account FranceConnect³². Questo sistema rafforzato ha chiaramente lo scopo di collegare una petizione ad una persona fisica la cui esistenza sia verificata e che quindi possa essere riconosciuta come responsabile della petizione.

L'ambito in cui una petizione può essere proposta si limita, in questo caso, ai poteri costituzionali del Senato; perciò, qualsiasi petizione sia sottoposta ad approvazione degli amministratori della piattaforma ed esuli da questo contesto sarà bloccata e non verrà pubblicata. Sono comunque escluse a priori le petizioni che riguardino proposte

³² Sito internet petitions.senat.fr

di modifiche costituzionali o che presentino elementi contrari ai principi espressi all'interno della Costituzione.

La piattaforma dell'Assemblea nazionale francese ha fundamentalmente il medesimo scopo. Gli strumenti messi a disposizione dei cittadini all'interno della piattaforma "pétitions" sono infatti relativi unicamente alla pubblicazione o alla sottoscrizione di una petizione. L'immagine 11 rappresenta la sua homepage, dove, analogamente alla piattaforma del Senato, si trova la sezione "Accueil" e l'elenco delle petizioni esistenti in piattaforma, sia quelle attive sia quelle concluse. Queste petizioni, se raggiungeranno il numero minimo di firme necessario, potranno essere discusse dai deputati all'interno di una delle otto commissioni permanenti dell'Assemblea nazionale francese.



Immagine 11

All'interno della piattaforma "pétitions", sono presenti, ad oggi, 732 petizioni³³, di cui 201 ad oggi attive. Anche nel caso della piattaforma dell'Assemblea nazionale, valgono le stesse regole relative ai criteri da rispettare per i soggetti che intendono presentare una nuova petizione, ossia l'iscrizione al registro nazionale di identificazione delle persone fisiche e il possesso di un account FranceConnect, oltre al raggiungimento della maggiore età. Nel caso di questa piattaforma, l'ambito all'interno del quale una petizione può posizionarsi è più ampio rispetto alle linee guida della piattaforma del Senato francese. Infatti, può essere pubblicata sulla piattaforma "pétitions", qualunque petizione riguardi un argomento di pubblico interesse che i partecipanti e i firmatari desiderino portare all'attenzione dell'Assemblea nazionale, in particolare all'indirizzo

³³ Sito internet petitions.assemblee-nationale.fr

del Presidente dell'Assemblea nazionale. Le uniche condizioni di ammissibilità, riguardano l'obbligatorietà dell'uso della lingua francese nella scrittura della petizione, e il fatto che questa non contenga incitamenti all'uso della violenza, la presenza di termini di natura discriminatoria, atti diffamatori, violazioni della privacy e incitamento all'odio razziale. La durata di apertura di una petizione viene fissata automaticamente alla scadenza della corrente legislatura. Se, però, una petizione raccoglie più di 100.000 firme, questo termine può essere fissato nuovamente un anno dopo il raggiungimento di quella soglia³⁴.

Stanti queste linee guida, l'ampiezza degli ambiti che in questa sede le petizioni possono riguardare giustifica il numero estremamente più alto di petizioni presenti sulla piattaforma dell'Assemblea nazionale, rispetto a quelli presenti sulla piattaforma del Senato.

³⁴ Ibidem

Capitolo quarto

Le piattaforme centrali in Italia

4.1 Cosa sono le piattaforme centrali

Ho raccolto, sotto la definizione di piattaforme centrali, le due piattaforme che in Italia sono gestite direttamente, appunto, dalle amministrazioni centrali. Le due piattaforme in questione sono ParteciPA e Consultazione.gov, entrambe promosse dal Dipartimento per la funzione pubblica e dal Dipartimento per le riforme istituzionali della presidenza del Consiglio dei ministri³⁵. All'interno di questo capitolo, descriverò dettagliatamente la loro specifica funzione e presenterò anche in termini quantitativi il loro impatto, ad oggi, sulla partecipazione dei cittadini alla formulazione di politiche, presentando dati raccolti sulle piattaforme stesse e con la collaborazione degli staff gestori delle piattaforme, con i quali ho potuto interagire tramite email e dai quali ho ricevuto informazioni che presenterò all'interno del capitolo in forma integrale.

ParteciPA, che, come vedremo nel prossimo paragrafo, si basa sul software Decidim, svolge il ruolo di vera e propria piattaforma di consultazione dove è possibile, per le amministrazioni centrali, caricare un processo di consultazione pubblica di varia natura ed utilizzando diversi strumenti, spazi e componenti di consultazione, descritti nel dettaglio all'interno del capitolo terzo. All'interno di ParteciPA, quindi, possono promuovere processi partecipativi tutte le pubbliche amministrazioni centrali, mentre per quelle locali è previsto il supporto tecnologico e metodologico del team della stessa piattaforma ParteciPA per l'utilizzo del software messo a disposizione dal Dipartimento della funzione pubblica su Developers Italia. Quest'ultimo è un sito internet sul quale una pubblica amministrazione può trovare diverse soluzioni digitali per la creazione e la gestione integrata di diverse piattaforme, tra cui quella per la consultazione pubblica.

³⁵ Sito internet partecipa.gov.it

L'altra piattaforma di livello centrale che descriverò all'interno di questo capitolo è Consultazione.gov. Il ruolo di questa piattaforma differisce da quello di ParteciPA, poiché al suo interno non vengono direttamente gestiti i processi di consultazione pubblica, ma bensì svolge un ruolo di “serbatoio” di tutti i processi promossi dalle amministrazioni centrali, ma anche da parte degli enti regionali e locali. Inoltre, al suo interno, si trovano collegamenti anche per le consultazioni dell'Unione Europea e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Lo staff a gestione di Consultazione.gov, quindi, monitora i processi che vengono attivati sulle piattaforme regionali, locali, e su ParteciPA, e li ripropone, con lo scopo di dargli maggiore visibilità e quindi di renderli maggiormente efficaci, e allo stesso tempo di poterli memorizzare nel database e quindi tenerne traccia. Consultazione.gov può anche essere sfruttato direttamente dalle pubbliche amministrazioni³⁶ che desiderino utilizzare anche quello spazio per pubblicizzare un processo di consultazione da loro promosso, segnalandolo alla piattaforma tramite apposita sezione del sito, che lo ripubblicherà al suo interno.

Entrambe le piattaforme oggetto di questo capitolo sono state create per perseguire gli obiettivi del programma Open Government Partnership, descritto all'interno del capitolo secondo, e sono state finanziate nell'ambito di recenti progetti, come “Opengov”. I numeri relativi al loro utilizzo sia da parte delle amministrazioni sia da parte dei cittadini che prendono parte alle consultazioni, come si vedrà, non sono ad oggi ancora elevati, ma il loro andamento denota una tendenza di crescita incoraggiante. Le piattaforme centrali presentano indubbiamente una difficoltà nell'engagement del cittadino in parte dovuta alla minor percezione di urgenza e di importanza delle decisioni per le quali si richiede la pubblica opinione, rispetto alle piattaforme regionali e locali che presentano dati quantitativi proporzionalmente maggiori, anche e soprattutto grazie alla maggior vicinanza delle amministrazioni proponenti rispetto ai cittadini e ai loro problemi più concreti e quotidiani.

Se nel caso di Consultazione.gov, la responsabilità rispetto alla fruizione è relativa, poiché gran parte dell'azione comunicativa rimane comunque in capo all'amministrazione responsabile del processo di consultazione, e la piattaforma svolge

³⁶ Sito internet consultazione.gov.it

un ruolo più passivo rispetto a ParteciPA che, invece, collabora con le amministrazioni nella progettazione di un processo.

Un importante sviluppo nell'ampliamento del numero di piattaforme di pertinenza di enti regionali e locali si è avuto nel 2021, anno in cui è stato inserito ufficialmente nell'ambito del progetto "Opengov: metodi e strumenti per l'amministrazione aperta"³⁷, il ruolo di Formez PA, per il tramite dello staff di ParteciPA, nell'affiancamento delle amministrazioni interessate a sviluppare una propria piattaforma per la consultazione pubblica, ma anche, come detto, di affiancamento nella creazione e gestione di un percorso partecipativo. Questa collaborazione relativa al singolo processo, parte dalla configurazione dello spazio sulla piattaforma dedicato alla consultazione e, al suo interno, delle diverse fasi, o moduli, su cui si svilupperà il processo partecipativo, fino all'affiancamento in fase di erogazione dei questionari e di monitoraggio rispetto all'andamento, alla linea comunicativa da adottare per rendere il processo più efficace e favorire la più ampia partecipazione possibile, e all'elaborazione ed interpretazione della reportistica finale.

Ad oggi, alcuni dei progetti di collaborazione più fruttuosi, dal punto di vista dei risultati e della partecipazione riscontrata, sono ad esempio i progetti di consultazione proposti dal Ministero della Transizione ecologica, nel caso degli enti regionali, le piattaforme di Emilia-Romagna e Puglia, di cui tratterò approfonditamente del capitolo successivo, e a livello locale le piattaforme di comuni come Milano e Cagliari. In tutti questi casi il ruolo di Formez PA e di ParteciPA non si sono limitati alla fornitura del software Decidim e alla configurazione delle piattaforme, ma si è resa necessaria una fase di sviluppo delle competenze individuali necessarie per la gestione, l'utilizzo e lo sviluppo delle piattaforme in questione. Infatti, una criticità che si può riscontrare nell'utilizzo di queste tecnologie è rappresentata dalle limitate conoscenze o competenze informatiche che sono, infatti, oggetto di investimento anche all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del 2021, nell'ambito del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, per un totale di 6 miliardi di euro. Per le amministrazioni e gli enti che desiderino dotarsi di una loro personale piattaforma dedicata alla partecipazione dei cittadini, è previsto l'avvio di un progetto

³⁷ Programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", Dipartimento della funzione pubblica, 2014

pilota³⁸, che ha come obiettivo l'autonomia gestionale dell'amministrazione in questione. Questo procedimento ha inizio con l'invio di una manifestazione di interesse che espliciti gli obiettivi, quantitativi e qualitativi, dell'iniziativa di governo aperto che si desidera intraprendere e per la cui realizzazione si richiede l'intervento di Formez PA e di ParteciPA. Sulla base degli obiettivi inseriti all'interno del documento, verranno poi concordate e definite le metodologie e le strategie più adatte per il raggiungimento di detti obiettivi, scegliendo gli strumenti più idonei anche sulla base dei destinatari che si desidera maggiormente coinvolgere.

Ciascun progetto pilota che si desidera intraprendere con un'amministrazione o un ente regionale o locale, si sviluppa sulla base di tre azioni sequenziali³⁹, che hanno come obiettivo, come anticipato, la piena autonomia nella gestione della piattaforma di partecipazione. La prima azione che viene intrapresa riguarda l'aspetto tecnico dell'installazione della piattaforma Decidim. Durante questa fase, Formez PA e ParteciPA forniscono il necessario supporto tecnico e conoscitivo necessario a creare e customizzare l'ambiente digitale, quindi decidere insieme all'amministrazione o all'ente di riferimento quali siano gli strumenti, o gli spazi partecipativi, di cui prevedano di necessitare, così come gli aspetti grafici relativi al layout della homepage e delle varie sezioni del sito.

La seconda azione in collaborazione con l'amministrazione o l'ente richiedente, riguarda la formazione che dovrà essere erogata nei confronti dello staff che si dovrà occupare non solo della gestione tecnica della piattaforma, ma anche della co-creazione di processi di consultazione che verranno pubblicati sulla nuova piattaforma. La formazione in questione, dunque, parte da un punto di vista teorico rispetto alle tematiche e ai principi dell'open government, enunciati all'interno delle Linee guida elaborate dal Dipartimento della funzione pubblica e sottoposte esse stesse a consultazione pubblica, e sulle sue prospettive future. L'intento è quello di trasferire conoscenza teorica che possa essere base per portare maggiore innovazione partendo dalle iniziative che il neonato staff a gestione della piattaforma e dei relativi processi potrà portare. Naturalmente, alla formazione di tipo teorico si aggiunge quella di tipo tecnico, sull'utilizzo della piattaforma e degli spazi che possono essere sfruttati al suo interno, gli strumenti che è possibile fornire agli utenti e ai creatori di un processo di

³⁸ Sito internet open.gov.it

³⁹ Ibidem

consultazione. Questa formazione viene erogata ai dipendenti delle amministrazioni ed enti che si doteranno di una piattaforma di questo tipo tramite corsi e seminari in modalità webinar, dei laboratori integrati e dei percorsi formativi di tipologia MOOC (Massive Open Online Courses).

A questo punto, la terza ed ultima azione che accompagna la nuova creazione di una piattaforma per la consultazione pubblica, riguarda la sperimentazione pratica del suo utilizzo. Il neonato staff di gestione della piattaforma e dei processi che verranno proposti al suo interno sosterrà delle attività sperimentali sull'utilizzo pratico di tutte le nozioni teoriche e tecniche ricevute nella fase precedente. Verrà richiesto, ad esempio, di creare un processo fittizio, un test, all'interno del quale sfruttare differenti strumenti di cui si è appreso lo scopo e il corretto utilizzo, che comprendano, oltre all'aspetto puramente gestionale, anche l'elaborazione della reportistica finale del processo e la cura dell'aspetto comunicativo. Quest'ultimo fattore, per quanto non riguardi strettamente l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dal software Decidim, è di fondamentale importanza poiché se l'azione comunicativa risulta inefficace, la partecipazione non raggiunge numeri che rendano veritieri e realistici i risultati della consultazione e le relative conclusioni che l'amministrazione o l'ente proponente ne dovrà trarre.

4.2 Cos'è la piattaforma ParteciPA

Come anticipato, la piattaforma ParteciPA è destinata alla partecipazione dei cittadini in tutti i processi di consultazione pubblica promossi dalle amministrazioni centrali, ma anche da parte di quelle regionali o locali che non abbiano a disposizione una piattaforma di proprietà del proprio ente di riferimento.

La piattaforma è stata sviluppata sfruttando il software Decidim, di cui si è parlato nel capitolo precedente, e che è stato adottato dal Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite di Formez PA, come standard per tutte le piattaforme che abbiano come scopo il coinvolgimento dei cittadini nella formulazione di politiche pubbliche o di decisioni di cui saranno destinatari. Formez PA ha quindi svolto un ruolo fondamentale nella creazione di ParteciPA, e svolge un ruolo chiave nell'affiancamento per tutte le amministrazioni regionali e locali che desiderino dotarsi di una piattaforma analoga.

All'interno di ParteciPA, viene offerta ai cittadini la possibilità di prendere parte ai percorsi partecipativi, utilizzando diversi strumenti e componenti.

Per gli utenti che non si sono registrati, è prevista sempre e comunque, in virtù del principio di trasparenza e di pubblicità delle informazioni relative ai processi di partecipazione pubblica, la possibilità di leggere liberamente tutti i contenuti presenti all'interno della piattaforma e di ciascun processo di consultazione presente su di essa. Ciò che non è consentito agli utenti non registrati è prendere attivamente parte alle attività partecipative, poiché non è possibile, per gli amministratori della piattaforma, essere a conoscenza dell'identità reale dell'utente in questione, condizione necessaria per poter aggiungere, tra le altre cose, commenti o proposte all'interno di un processo. Non è consentito neanche sottoscrivere questionari, poiché questi ultimi possono essere inviati una volta sola per ogni cittadino, dunque l'identità deve essere collegata all'azione di sottoscrizione e di invio di un questionario affinché questa regola sia rispettata.

Gli utenti che intendono prendere parte ad un processo di consultazione devono effettuare l'accesso tramite SPID, per verificare l'autenticità della loro identità. Le attività a disposizione di un utente registrato sono molteplici. Prendendo parte ad un dibattito, ad esempio, possono interagire con l'amministrazione o l'ente che ha istituito il processo di consultazione, oppure con altri utenti che stanno contribuendo con proposte e commenti. Nella maggior parte dei casi nei processi di consultazione di livello centrale, quindi aperti all'intera cittadinanza italiana, viene sfruttato il metodo del questionario. Questo strumento spesso presenta al suo interno un'alternanza di domande chiuse e aperte a cui il cittadino può rispondere esprimendo le proprie opinioni rispetto ad aspetti che l'amministrazione responsabile del processo ritiene salienti e di maggior interesse per le conclusioni che verranno tratte dagli esiti della consultazione. Un altro strumento che può essere messo a disposizione dei partecipanti di un processo è il webinar, ossia la versione da remoto di un incontro in presenza. In questa occasione è possibile interagire in diretta con i decisori che dovranno prendere in considerazione i commenti e le osservazioni pervenuti, se ciò è previsto, altrimenti può essere organizzato per consentire ai responsabili del processo di comunicare con i cittadini, ma senza occasione di dibattito o di scambio di opinioni.



Immagine 1

All'interno dell'immagine 1, si può vedere la homepage della piattaforma ParteciPA. Come si nota, la piattaforma è suddivisa in quattro macro sezioni, che corrispondono alle voci del menu nella parte alta della schermata: Home, Processi, Assemblee, Aiuto. All'interno della sezione "Home" si trova un messaggio di benvenuto, il pulsante "Scopri ParteciPA", che dà accesso ad una schermata con una breve spiegazione riguardo la funzione della piattaforma, e scorrendo in basso all'interno della schermata vengono presentati i processi in evidenza. Questi ultimi corrispondono, spesso, con i processi in corso e quindi ai quali l'utente può prendere parte, o nel caso in cui ve ne sia una moltitudine, quelli a cui i responsabili della piattaforma scelgono di dare maggiore visibilità.

Le consultazioni, sia quelle attive che quelle concluse, si possono trovare all'interno della sezione "Processi", la seconda voce del menu nella parte alta della schermata. Al suo interno, come si può vedere dall'immagine 2, si trova l'elenco integrale con i principali dettagli di ciascun processo riassunti in una sintetica copertina, analogamente a quanto visto nel precedente capitolo nel caso della piattaforma decidim.barcelona, ad esempio.

Nel caso della piattaforma ParteciPA, i processi disponibili in piattaforma al febbraio 2023, sia quelli aperti e ai quali è possibile partecipare, sia quelli già conclusi, sono in totale 24. Di questi 2 sono attivi e 22 conclusi. Il layout della piattaforma, specialmente all'interno di questa sezione, è estremamente semplice, favorisce una facile fruizione anche per tutti gli utenti che potrebbero riscontrare qualche difficoltà nell'utilizzo di

strumenti digitali di questo genere. La facile navigabilità della piattaforma e dei processi è il risvolto pratico del principio di inclusività che si trova all'interno delle Linee guida sulla consultazione pubblica, discusse all'interno del capitolo primo. Allo scopo di includere il più ampio bacino d'utenza possibile all'interno di una consultazione pubblica è importante, quindi, immaginare le difficoltà che i segmenti di popolazione meno digitalizzati potrebbero riscontrare, cercando di sopperire alle loro difficoltà con la semplicità grafica e funzionale della piattaforma e con la chiarezza espositiva all'interno delle istruzioni e dei testi presenti all'interno dei processi.

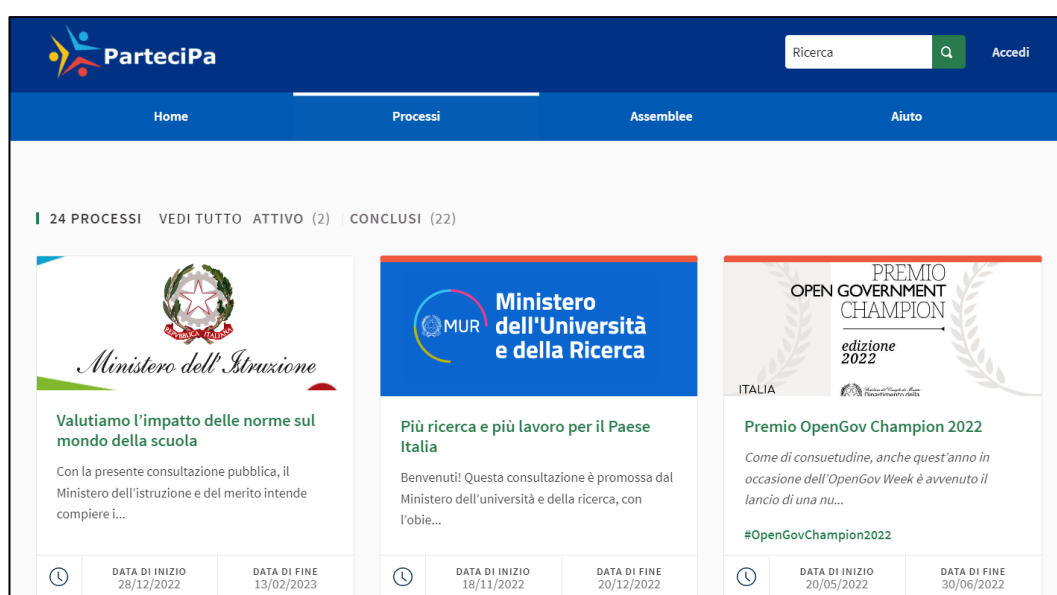


Immagine 2

Nell'immagine 3 è possibile vedere come appare una scheda riassuntiva di un processo che è possibile trovare all'interno della sezione "Processi". Ho scelto di sfruttare come caso di studio il processo "Consultazione sul 5 Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto 2022-2023", poiché se ne trova menzione anche all'interno del capitolo secondo, in relazione alla partecipazione dell'Italia all'interno del programma Open Government Partnership, e poiché è un processo che presenta un buon livello di complessità e di partecipazione, e allo stesso tempo presenta una reportistica finale completa e dettagliata.

Lo sviluppo del Piano d'Azione è stato articolato su tre fasi per una durata totale di otto mesi. La prima fase, quella di avvio, ha avuto inizio a luglio 2021, successivamente nei mesi di ottobre e novembre 2021 si è svolta la fase di coinvolgimento delle

pubbliche amministrazioni e delle organizzazioni della società civile, ed infine tra dicembre 2021 e febbraio 2022 è stato elaborato il Piano d’Azione. Le date che sono visibili all’interno dell’immagine 3, data di inizio al 25 gennaio e data di fine al 13 marzo 2022, sono relative al periodo in cui i contenuti del 5NAP sono stati sottoposti alla consultazione dei cittadini, alla raccolta dei commenti relativi al testo del Piano, e la successiva restituzione dei risultati.

Come descritto all’interno del capitolo secondo, i Piani d’Azione biennali vengono elaborati in collaborazione con i cittadini per stabilire quali debbano essere gli obiettivi da perseguire nei due anni successivi al fine di implementare le buone prassi in tema di governo aperto e di coinvolgere una sempre maggiore percentuale della popolazione all’interno dei processi decisionali per i quali sia auspicabile



Immagine 3

Sempre all’interno dell’immagine 3 si può vedere come, oltre ai riferimenti temporali relativi al processo, nella parte inferiore della scheda riassuntiva sia indicato il numero di persone che hanno deciso di ricevere le notifiche relative al processo. La componente partecipativa “Notifiche” e la sua funzionalità sono state descritte nel capitolo terzo, intuitivamente il suo scopo è quello di inviare un messaggio tramite email a tutti gli utenti i quali abbiano deciso di seguire il processo, ogni qual volta vi sia un

aggiornamento inserito dai responsabili del processo stesso. Le notifiche possono essere attivate anche in relazione ai commenti o alle proposte inseriti da altri utenti, oppure in occasione di commenti inseriti da altri utenti in risposta ad un commento o una proposta inserita dall'utente in questione. Sotto al numero di utenti che seguono il processo, in questo caso 33, si trova il pulsante "Visualizza", tramite il quale è possibile accedere alla pagina dedicata al processo vero e proprio.



Immagine 4

L'immagine 4 rappresenta la schermata di un processo, che differisce parzialmente per ciascuna consultazione, in base agli strumenti che vengono utilizzati e ai componenti che vengono messi a disposizione dei cittadini per favorire la loro piena comprensione rispetto all'oggetto del processo e i diversi strumenti tramite cui esprimere la propria opinione.

Nella fattispecie del caso di studio preso in esame, nella parte superiore della schermata del processo, oltre al titolo, nella parte destra sono presenti le informazioni relative alle fasi del processo di consultazione. In questo caso, come anticipato, le fasi sono state tre, svolte nell'arco di quasi due mesi, che hanno riguardato la presentazione del testo del quinto Piano d'Azione agli utenti della piattaforma, testo già elaborato in una prima versione. La richiesta da parte dei responsabili del processo nei confronti dei cittadini è stata di commentare questo testo per portare le proprie osservazioni o per evidenziare lacune o criticità, al fine di consentire agli organi competenti, in questo caso il Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri, di

poterlo eventualmente modificare e adattare a quelli che sono i bisogni espressi dalla popolazione.

Sotto al titolo si possono vedere il tag “#OpenGovItaly”, un pulsante che permette di aprire un collegamento estero al processo. In questo caso, si tratta di un link al profilo twitter di OGP Italia, sul quale si possono vedere le iniziative più recenti intraprese nell’ambito del programma Open Government Partnership nel nostro Paese.

All’interno della schermata “Il processo”, si possono trovare riassunte le principali informazioni relative al tema della consultazione, le motivazioni che hanno portato allo svolgimento del processo, un’indicazione relativa ai requisiti richiesti per la partecipazione, il finestra di apertura della consultazione, le modalità con cui questa si svolgerà, ed infine i documenti relativi al processo, per consentire a tutti i partecipanti di potersi informare a riguardo e procedere con il loro contributo in modo cosciente. Nel caso del processo preso in esame, i responsabili hanno specificato l’invito rivolto alle organizzazioni della società civile e alle amministrazioni pubbliche, ma hanno comunque lasciato aperta la partecipazione anche a tutte le persone interessate alla tematica dell’open government.

In fondo alla schermata “Il processo”, sono presenti tutte le proposte presentate dai responsabili della consultazione e degli utenti che hanno deciso di presentarle, sottoforma di commenti, con la possibilità di commentarle e di attivare le notifiche per seguirne gli sviluppi.

Al di sotto delle proposte, in ultimo, si trovano le principali statistiche relative al processo di consultazione. In questo caso, si sono registrati 356 followers, 123 commenti, 81 proposte e 100 approvazioni⁴⁰.

Sulla parte destra della schermata “Il processo”, si trova un interessante riassunto schematico relativo ai dettagli salienti del processo, come si può vedere all’interno dell’immagine 5. In questo schema sono presenti informazioni riguardo all’oggetto della decisione, alle specifiche relative ai partecipanti, le modalità di consultazione, l’area di appartenenza del promotore del processo, il promotore, le date di inizio e di fine della consultazione. In questo caso, l’oggetto è la definizione del 5° Piano d’Azione Nazionale per il governo aperto 2022-2023, come detto è consentita la partecipazione di qualunque cittadino interessato a contribuire, per farlo, gli utenti potranno

⁴⁰ Sito internet partecipa.gov.it/processes/quinto-piano-governo-aperto-italia

commentare il testo redatto dai responsabili del processo. L'area dell'organizzazione responsabile del processo è il Dipartimento della funzione pubblica ed il promotore è la Presidenza del Consiglio dei ministri.

CHE COSA SI DECIDE La definizione del 5° Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto 2022 - 2023
CHI PARTECIPA Tutti i soggetti interessati
COME SI DECIDE Commentando il testo del 5° Piano d'Azione Nazionale
AREA ORGANIZZAZIONE Dipartimento della funzione pubblica
PROMOTORE Presidenza del Consiglio dei Ministri
DATA DI INIZIO 25 gennaio 2022
DATA DI FINE 13 marzo 2022

Immagine 5

All'interno della sezione "Contesto", viene fornita un'esaustiva panoramica sull'ambito nel quale il processo si inserisce. In questo caso, viene descritto l'impegno del governo italiano all'interno dell'Open Government Partnership, gli obiettivi condivisi con gli altri paesi partecipanti, le innovazioni portate dal testo che si sottopone, nell'ambito della consultazione pubblica, ai cittadini.

La sezione "Costruzione del piano", invece, include le spiegazioni riguardo al processo che sta portando alla definizione del Piano d'Azione. Cominciando da una sintetica spiegazione riguardo la struttura del Piano, passando poi alla spiegazione riguardo la metodologia di lavoro utilizzata. Vengono descritte le diverse fasi attraverso le quali è stato elaborato il testo definitivo, quindi partendo dalla fase di avvio tra il luglio e il settembre 2021, la fase di coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni della società civile dei mesi di ottobre e novembre 2021, fino all'elaborazione del testo provvisorio del 5NAP avvenuta tra il dicembre 2021 e il

febbraio 2022 e alla successiva attuazione e monitoraggio del Piano, una volta terminato il processo di consultazione, a partire da marzo 2022.

Le diverse azioni che compongono il 5° Piano d’Azione Nazionale sono esplicitate e descritte nelle relative sezioni. Come si può vedere nell’immagine 1, le prime tre azioni sono presenti nella pagina iniziale del processo, mentre per visionare le azioni 4 e 5 è necessario cliccare sul pulsante “Di più”, alla loro destra.

Nei “Documenti relativi”, all’interno della sezione “Il processo”, è disponibile il report finale relativo alla consultazione in esame. Questo documento è estremamente importante poiché fornisce una chiara immagine rispetto al coinvolgimento della popolazione e di conseguenza all’efficacia del processo partecipativo.

La relazione in questione è stata elaborata dal team di OGP Italia, interno dal Dipartimento della funzione pubblica, responsabile del processo. Il report presenta, in principio, una descrizione relativa alle finalità della consultazione in oggetto, già descritte all’interno di questo paragrafo.

Riguardo alla partecipazione da parte dei soggetti coinvolti durante la prima fase di sviluppo del Piano d’Azione, sono stati più di 70 i partecipanti nel periodo ottobre-novembre 2021 tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni della società civile⁴¹. Nello specifico, le organizzazioni e le amministrazioni coinvolte per prime sono state quelle che compongono la comunità di riferimento di Open Government Partnership Italia. Questi contributi hanno permesso di arrivare ad una visione dei principali bisogni e delle priorità di cui è necessario occuparsi nel biennio 2022-2023 per portare progressi nell’ambito dell’open government in Italia. Il valore aggiunto di queste proposte iniziali, sintetizzate all’interno del testo poi sottoposto a consultazione pubblica, risiede nel lavoro sinergico tra i soggetti appartenenti al settore pubblico e i rappresentanti dei cittadini, che garantisce, o quantomeno dovrebbe garantire, una maggiore efficacia nelle decisioni. Si evidenzia, all’interno della Relazione, come diversi attori appartenenti ad entrambe le categorie si siano proposti per fornire il loro aiuto in fase di programmazione degli impegni messi a programma per la durata del biennio e, in generale, per supportare la buona riuscita del Piano e il raggiungimento degli obiettivi fissati. Nello specifico, le 5 azioni che sono espresse all’interno del Piano d’Azione e che riguardano i suoi obiettivi sono: implementazione della governance e

⁴¹ “Relazione sulla consultazione pubblica “Quinto Piano d’Azione per il governo aperto 2022-2023””, Team OGP Italia del Dipartimento della funzione pubblica, 2022

strategia per il governo aperto, la prevenzione della corruzione e la cultura dell'integrità, il rafforzamento della partecipazione della società civile, la difesa dello spazio civico e l'innovazione digitale inclusiva⁴². Queste azioni sono collegate a degli impegni più specifici e concreti, la cui realizzazione è fissata entro la fine del 2023. La bozza iniziale del testo del Piano d'Azione Nazionale è stata sottoposta a consultazione pubblica proprio per raccogliere i pensieri di amministrazioni pubbliche, organizzazioni della società civile e cittadini in merito alle priorità che sono state esplicitate all'interno delle cinque azioni e dei nove impegni.

All'interno della relazione finale viene descritta la modalità espositiva con cui il testo del Piano d'Azione è stato sottoposto agli utenti della piattaforma ParteciPA. Al fine di favorire una lettura agile da parte di ogni tipologia di utente, il testo è stato suddiviso in più sezioni. Questo aiuta, conseguentemente, anche i decisori in fase di lettura delle osservazioni, essendo queste già suddivise per tematiche differenti. La prima parte di testo riguarda il documento principale, all'interno del quale vengono descritte le motivazioni per le quali l'Italia ha preso parte all'Open Government Partnership e, di conseguenza, intende perseguire i modelli di open government condivisi al suo interno anche dagli altri Paesi aderenti. Sempre all'interno del documento principale, vengono presentati i risultati dei precedenti Piani d'Azione Nazionali, la strategia che i decisori intendono mettere in campo per perseguire i diversi obiettivi e i principi e le modalità operative alla base del processo di co-creazione condiviso tra amministrazioni pubbliche e cittadini o associazioni rappresentanti i cittadini. Sono poi state suddivise le cinque azioni e i relativi impegni in sezioni differenti. In particolare i nove impegni sono stati suddivisi in paragrafi per ciascuno dei quali i partecipanti hanno avuto la possibilità di condividere un proprio commento. Al termine della consultazione, tutti i contributi e le osservazioni pervenute ai responsabili del processo sono stati analizzati da moderatori incaricati.

I dati relativi alla partecipazione indicano che sono stati inviati in totale 113 contributi⁴³ da parte dei partecipanti, 77 dei quali consistono in manifestazioni di interesse per l'iniziativa portata avanti da OGP Italia e proposte spontanee per un aiuto alla realizzazione delle attività che sono state previste all'interno delle diverse azioni e degli impegni. Le visite sulla pagina web del processo sono state complessivamente 5890

⁴² Ibidem

⁴³ Ibidem

nell'arco del periodo che va dal 25 gennaio 2022 al 24 febbraio 2022, dato che, però, va ponderato, poiché vengono conteggiate anche più visite fatte dallo stesso utente. Questo numero non è sicuramente considerabile come soddisfacente, avendo a disposizione l'intero bacino di utenza nazionale ed essendo stato il testo preparato per consentire anche la comprensione da parte di persone non competenti in materia. Tratterò in maniera maggiormente dettagliata il tema delle criticità che ad oggi sono presenti nei processi di partecipazione all'interno dell'ultimo capitolo, dedicato appunto alle criticità e agli scenari futuri.

Dopo aver descritto approfonditamente la sezione dedicata ai processi all'interno della piattaforma ParteciPA, nell'immagine 6 è mostrata la sezione della piattaforma dedicata alle assemblee, di recente costituzione.



Immagine 6

Le assemblee sono pensate come uno spazio destinato alla consultazione continua dei cittadini rispetto a determinate tematiche per le quali un'amministrazione può avere interesse a richiedere agli utenti feedback e opinioni sfruttando un flusso continuo o ciclico di informazioni. Questo può avvenire o tramite questionari o invio di contributi senza una data di termine, nel caso dell'assemblea "Forum Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile", mostrato nell'immagine 6, la durata è indicata come "Indefinita". In questo caso i partecipanti ammessi alla consultazione sono limitati ai soggetti aderenti al Forum, condizione quindi necessaria per poter fornire il proprio contributo.

4.3 Intervista allo staff di ParteciPA sul funzionamento della piattaforma

Nella ricerca delle informazioni relative alla piattaforma ParteciPA, ho avuto modo di porre alcune domande relative al funzionamento della piattaforma, alla gestione dei processi in particolare riguardo all'aspetto della comunicazione al cittadino, e ai numeri relativi alla fruizione della piattaforma, direttamente allo staff di ParteciPA, tramite email all'indirizzo partecipa@governo.it.

Prima domanda: “Esistono delle norme o delle linee guida che regolano la creazione e la gestione dei processi presenti sulla vostra piattaforma (sia dal punto di vista della forma che del contenuto)?”

Risposta: “Per la gestione dei processi di consultazione pubblica, è stata sviluppata la piattaforma web ParteciPA, basata su un software open source, che consente alle PA centrali di realizzare e promuovere processi di consultazione pubblica (mettendo a disposizione una serie di funzionalità, come i questionari, le proposte, i testi commentabili, ecc.). Le PA locali, anche grazie al supporto metodologico e tecnologico del team ParteciPA, possono sviluppare il software ParteciPA (Decidim, ndr), messo in uso dal Dipartimento della funzione pubblica su Developers Italia per sviluppare la propria piattaforma di consultazione locale (ad es. progetto PartecipAzioni della Regione Emilia-Romagna oppure Sicilia ParteciPA della Regione Sicilia).

Rispetto al primo punto, si segnala, in generale, che il Dipartimento per le riforme istituzionali e il Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno elaborato linee guida che forniscono indicazioni alle amministrazioni pubbliche che promuovono iniziative di consultazione sulla piattaforma ParteciPA. Informazioni sulle linee guida sono disponibili su ParteciPA e sul portale Open.gov.it”

Seconda domanda: “I processi vengono “pubblicizzati” su qualche canale esterno alla piattaforma? Come possono i cittadini venire a conoscenza di un processo al quale potrebbero essere interessati a contribuire?”

Risposta: “In ordine al punto relativo alla promozione, si evidenzia che la pubblicizzazione dei processi di consultazione è parte integrante della fase di co-progettazione della consultazione. Le azioni di comunicazione da mettere in campo: a) dipendono fortemente dai destinatari, dalle loro modalità di ingaggio, dalla durata e dal contesto di applicazione della consultazione; b) vengono promosse e portate avanti soprattutto dall'amministrazione che promuove la consultazione, ma comunque

supportate anche centralmente attraverso i portali tematici Consultazione e OpenGov e attraverso i social istituzionali (ad. es. canale twitter OGP Italia @opengovitaly); c) sono attività trasversali e continue per tutte le fasi della consultazione (lancio, gestione, rendicontazione dei risultati).”

Terza domanda: “Avete a disposizione dati quantitativi sull’utilizzo della vostra piattaforma che possano essere visionati? (Es. numero di visite, numero di utenti registrati, dati sulla partecipazione ai diversi processi, ecc.)”

Risposta: “Rispetto ai numeri di ParteciPA, forniamo di seguito qualche indicazione relativa al periodo ultimo trimestre 2019 – terzo trimestre 2022, riscontrabili dalla lettura trasversale dei report di fine consultazione pubblicati al termine del processo di consultazione: 9 amministrazioni pubbliche che hanno deciso di fare una nuova consultazione per un totale di 26 nuove consultazioni pubbliche (16 pubbliche 10 private). A settembre 2022 risultano iscritti circa 29.500 utenti che hanno creato un account sulla piattaforma accedendo con il proprio profilo SPID, 874 sono i contributi pervenuti grazie alle consultazioni, 736 i commenti ricevuti sui testi e sulle proposte messi in consultazione, 4.753 le risposte ai questionari aperti dalle amministrazioni pubbliche.”

Relativamente alle risposte ricevute, queste sono pervenute in un arco temporale molto breve e sono state puntuali ed esaustive rispetto al tema della mia ricerca.

4.4 Che cos’è la piattaforma Consultazione.gov

Questa piattaforma è stata realizzata in seguito ad un accordo tra il Dipartimento per le riforme istituzionali e il Dipartimento della funzione pubblica, analogamente alla piattaforma ParteciPA, e con il supporto del Dipartimento per i servizi strumentali e di FormezPA, che ha fornito le competenze tecniche e le risorse strumentali.

La piattaforma Consultazione.gov svolge un ruolo non parallelo, bensì complementare rispetto alla piattaforma ParteciPA e alle piattaforme regionali e locali. Infatti, questo portale consente agli utenti che vi accedano di poter visionare e partecipare a tutti i processi di consultazione pubblica che siano stati condivisi con Consultazione.gov da parte delle diverse piattaforme di partecipazione delle amministrazioni o degli enti pubblici. All’interno della piattaforma, infatti, non si trovano i processi veri e propri, bensì delle anteprime e i collegamenti alle pagine dedicate sulle diverse piattaforme di origine. I cittadini che accedono a Consultazione.gov possono prendere visione di tutte

le iniziative a livello centrale, regionale o locale all'interno delle diverse sezioni della piattaforma. L'immagine 6 raffigura la homepage della piattaforma. Come si può vedere, come nel caso di ParteciPA, il layout iniziale è molto semplice e le sezioni mostrate nel menu iniziale sono solo quattro: Il portale, Le consultazioni, Approfondimenti e Notizie. Come descriverò nel proseguo del paragrafo, la struttura di Consultazione.gov presenta elementi di complessità maggiori, fungendo da punto di convergenza di una moltitudine di piattaforme, non solo a livello nazionale.



Immagine 7

La piattaforma svolge un duplice ruolo, fornisce maggiore visibilità ai singoli processi di consultazione, riproponendoli anche sui propri canali, e conserva tutti quelli terminati, catalogandoli per tipologia e dando la possibilità agli utenti di poterli consultare utilizzando diversi filtri, svolgendo la funzione di archivio storico.

Le consultazioni da riproporre all'interno di Consultazione.gov vengono selezionate dallo staff della piattaforma tramite un'azione di monitoraggio delle diverse piattaforme, a partire da ParteciPA, oppure vengono segnalate direttamente dalle amministrazioni o enti proponenti, chiedendo una condivisione. Quest'ultima operazione è possibile tramite la compilazione di uno specifico form, rappresentato all'interno dell'immagine 8. Al suo interno, viene richiesto di specificare, in primis, il nome dell'amministrazione che svolge la consultazione. Gli altri campi a compilazione obbligatoria richiedono l'inserimento del titolo della consultazione, una breve descrizione riguardo l'iniziativa, che riassume in poche parole gli obiettivi del processo

e l'ambito nel quale esso va ad agire, e infine chiede di specificare se l'utente che sta operando la segnalazione sia un privato cittadino oppure un referente della pubblica amministrazione che sta svolgendo la consultazione pubblica. In quest'ultimo caso, la piattaforma dà la possibilità di lasciare un proprio recapito istituzionale per essere ricontattato dallo staff di Consultazione.gov, tramite il nome dell'ufficio di riferimento, oppure indicando la propria email istituzionale. La scheda presenta un campo a compilazione facoltativa nel quale è possibile indicare un link al sito sul quale la consultazione si svolge, se ve ne è uno.



The image shows a screenshot of the 'Segnala una consultazione' (Report a consultation) form on the Consultazione.gov.it website. The form is set against a light green background and includes the following fields and elements:

- Nome dell'amministrazione che svolge la consultazione ***: A text input field.
- Titolo della consultazione ***: A text input field.
- Descrizione breve dell'iniziativa ***: A larger text area for a brief description.
- Link alla pagina web della consultazione**: A text input field.
- Sono ***: A section with two radio button options for user selection.

The top of the page features a blue header with the logo and text 'CONSULTAZIONE.GOV.IT Il portale per le consultazioni pubbliche'. A navigation bar below the header contains links for 'Il portale', 'Le consultazioni', 'Approfondimenti', and 'Notizie'.

Immagine 8

La possibilità per le amministrazioni pubbliche o gli enti promotori di un processo di consultazione di poterlo condividere di propria sponte con Consultazione.gov è estremamente importante per consentire alle realtà politiche di dimensioni più ridotte di portare maggior attenzione riguardo ad iniziative che altrimenti difficilmente potrebbero ottenere rilevanza, senza l'ausilio di una piattaforma di livello centrale ed

un suo lavoro complementare di comunicazione verso i cittadini che possano considerarsi destinatari della consultazione in questione. Nel caso dei processi promossi dalle amministrazioni o dagli enti di livello nazionale, è più probabile che questi vengano inseriti all'interno di Consultazione.gov direttamente dallo staff della piattaforma, che con il suo lavoro di monitoraggio può facilmente venire a conoscenza delle consultazioni promosse, ad esempio, su ParteciPA.

Il form di segnalazione di una consultazione si trova all'interno della prima voce del menu raffigurato nell'immagine 7, nella sezione "Il portale". Questa sezione contiene appunto due sottosezioni: "Il portale consultazione" e "Segnala una consultazione", di cui è già stato descritto il contenuto. All'interno della prima sottosezione, invece, si trova una descrizione della piattaforma e del suo scopo, esposta in modo comprensibile e conciso.

La seconda voce del menu principale, "Le consultazioni", presenta diverse sottosezioni, come mostrato nell'immagine 9.



Immagine 9

"Le consultazioni delle amministrazioni centrali" è l'area all'interno della quale è presente l'elenco completo di tutti i processi di consultazione promosse nel tempo dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti di livello nazionale che siano state condivise all'interno di questo portale. Come mostrato dall'immagine 10, i filtri che vengono messi a disposizione degli utenti per consentire una ricerca più accurata tra le molte consultazioni presenti riguardano per prima cosa il tema della consultazione, per il quale si può scegliere all'interno di un elenco di categorie fornito dalla piattaforma. Un altro filtro riguarda la modalità con cui è svolta la consultazione che si intende cercare, se online o in presenza. Il filtro relativo alla tipologia di consultazione, invece, riguarda i destinatari cui il processo si rivolge e i soggetti ai quali è aperto, se è una consultazione aperta a tutti i cittadini, oppure se è rivolta a destinatari specifici, invitati alla partecipazione direttamente dall'amministrazione o ente proponente oppure

appartenenti ad una specifica categoria, ad esempio nel caso di figure tecniche chiamate a fornire una propria opinione relativamente ad una tematica particolarmente complessa e specifica.

The screenshot shows the 'CONSULTAZIONE.GOV.IT' portal. The main navigation bar includes 'Il portale', 'Le consultazioni', 'Approfondimenti', and 'Notizie'. A search bar is located in the top right. Below the navigation, the section 'Le consultazioni' is active, displaying the heading 'Consultazioni promosse dalle amministrazioni centrali'. A filter bar allows users to search by 'Tema consultazione', 'Modalità di consultazione', 'Tipo di consultazione', 'Stato della consultazione', and 'Anno'. A 'Cerca' button is present on the right. The main content area is a table with the following data:

Titolo	Abstract	Amministrazione	Tema	Stato
Linee Guida Operative per la valutazione degli investimenti - Settore Trasporto Rapido di Massa (TRM)	Dal 28 settembre 2022 al 14 ottobre 2022 è aperta la consultazione pubblica sul documento "Linee guida Operative per la valutazione degli investimenti - Settore Trasporto Rapido di Massa (TRM)" pubblicato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.	Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili	Trasporti	Conclusa – risultati in elaborazione
Linee Guida operative per la valutazione delle opere pubbliche - settore idrico	In consultazione pubblica dal 16 settembre al 1° ottobre 2022 il documento "Linee Guida per la valutazione delle opere pubbliche - Settore idrico" elaborato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.	Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili	Infrastrutture	Conclusa – risultati in elaborazione

Immagine 10

E' possibile utilizzare un filtro riguardante lo stato della consultazione, in parte in maniera analoga alla piattaforma ParteciPA, la quale però consente unicamente di visualizzare i processi attivi o conclusi. In questo caso, Consultazione.gov consente di scegliere se visualizzare i processi in programma, e dunque non ancora iniziati, quelli già in corso, quelli conclusi ma i cui risultati sono ancora in fase di elaborazione, e quelli conclusi di cui sia già disponibile la reportistica finale. Infine, viene data la possibilità di selezionare le consultazioni svolgendo una ricerca basata sull'anno di svolgimento.

La sottosezione riguardante le consultazioni regionali e locali è presentata con una mappa, mostrata nell'immagine 11. Cliccando sulle diverse regioni, oppure sull'elenco alla destra della mappa, l'utente può visualizzare tutti i processi di consultazione promossi dagli enti e dalle amministrazioni del relativo territorio. Ad esempio, cliccando sulla regione Liguria, verrà aperto un elenco specifico per la regione in questione, che presenta una consultazione promossa dal Comune di Genova, dal nome "Indirizzi per la definizione del progetto di aggregazione fra Sviluppo Genova s.p.a. e I.R.E. s.p.a." svolta dal 10/07/2020 al 24/07/2020, con stato "Conclusa – risultati in elaborazione".

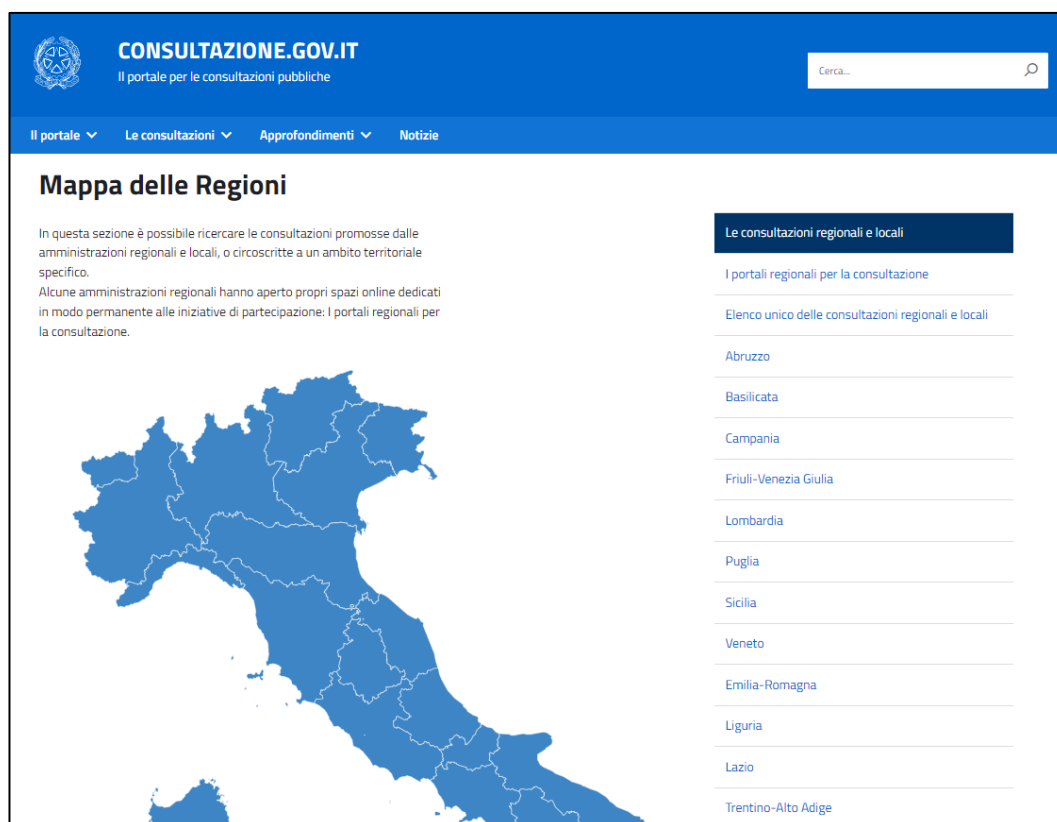


Immagine 11

Nel caso dell'esempio sopracitato, il Comune di Genova non possiede una piattaforma di consultazione pubblica, perciò è stato condiviso all'interno di Consultazione.gov il collegamento al sito del Comune all'interno del quale si trova l'Avviso di consultazione pubblica, nel quale si specifica che tutti i cittadini possono presentare le proprie osservazioni in merito al tema in oggetto, facendo pervenire i contributi tramite email all'indirizzo istituzionale dedicato.

Al febbraio 2023, sono poche le regioni ad essersi dotate di una propria piattaforma dedicata unicamente alla consultazione pubblica. Tra queste, quelle che più di tutte stanno perseguendo politiche di governo aperto in maniera sistematica sono la Regione Toscana, la Regione Emilia-Romagna, e la regione Puglia, di queste e delle rispettive piattaforme tratterò in maniera approfondita nel capitolo seguente. In totale, ad oggi, le consultazioni condivise da parte di enti regionali e locali sulla piattaforma Consultazione.gov sono 38⁴⁴, tutte concluse.

⁴⁴ Sito internet consultazione.gov.it

In riferimento all'immagine 9, la sottosezione successiva "Le consultazioni regionali e locali", riguarda "La partecipazione nell'Unione Europea". All'interno, la piattaforma Consultazione.gov rimanda al Sito della Commissione europea, fornendone una spiegazione relativa al funzionamento e al suo scopo. All'interno del portale europeo, viene data la possibilità ai cittadini europei di inviare le proprie osservazioni e i propri suggerimenti in relazione alle iniziative presentate dalla Commissione. I cittadini hanno anche la possibilità di sostenere un'iniziativa avviata da un altro utente o di crearne una propria, riguardo ad una tematica di interesse europeo, che dovrà essere sottoposta ad approvazione prima di poter essere condivisa all'interno del portale.

All'interno del sito della Commissione europea, la sezione dedicata alla consultazione dei cittadini europei, chiamata "Contribuire al processo legislativo", si trova all'interno dell'area "Diritto". Le scelte che l'utente ha a disposizione per esercitare nel modo più diretto possibile il suo diritto alla partecipazione all'elaborazione delle politiche europee, sancito anche all'interno del Trattato di Lisbona, di cui ho trattato all'interno del capitolo secondo, sono in questo caso due⁴⁵. La prima riguarda l'elaborazione delle decisioni che la Commissione europea sta sviluppando oppure il miglioramento di quelle già prese e sottoposte a consultazione pubblica per valutarne l'efficacia. Questo passaggio è concettualmente identico ai processi presenti sulle piattaforme italiane come ParteciPA, e graficamente molto simile, come si può vedere all'interno dell'immagine 12, raffigurante, appunto, la sezione "Di la tua" della pagina "Contribuire al processo legislativo".

In questo caso, i cittadini europei vengono interpellati durante il processo di formulazione delle decisioni che la Commissione europea dovrà prendere. La consultazione avviene all'interno di ogni fase decisionale che accompagna lo sviluppo del testo in esame e i cittadini possono quindi esprimere le proprie opinioni in merito in ciascuna di queste fasi, tramite l'invio di commenti o la compilazione di appositi questionari che possono essere messi a disposizione dagli organizzatori del processo. Le consultazioni non si limitano solamente ai testi che comporranno le norme europee, ma anche ai testi collegati a queste norme e che sono destinati ad integrarle al fine di renderle più specifiche e peculiari, chiamati "atti delegati" e "atti di esecuzione"⁴⁶, sui quali gli utenti della piattaforma della Commissione possono esprimersi.

⁴⁵ Sito internet commission.europa.eu

⁴⁶ Sito internet consultazione.gov.it

I decisori dovranno, prima di legiferare, tenere in considerazione quanto emerso dalla fase di consultazione della cittadinanza europea, e specificare in che modo il testo originale è stato integrato e le relative motivazioni di accettazione o non accettazione di determinati suggerimenti. Infatti, le valutazioni rispetto all'ammissibilità di un commento o di un contributo vengono fatte sulla base di regole di pubblicazione che gli utenti possono trovare all'interno della pagina del processo. Tutti i contributi validi pervenuti alla Commissione europea, vengono resi pubblici così che, analogamente alle piattaforme già esaminate all'interno di questo capitolo e del precedente, gli altri utenti possano prenderne visione, in un'ottica di piena trasparenza.

Commissione europea

Accedi Italiano Cerca in Europa Cerca

Diritto

Di' la tua

Benvenuto su Di' la tua

I cittadini e le imprese possono condividere le loro opinioni sulle nuove politiche e sulla legislazione vigente dell'UE.

Cerca un'iniziativa Cerca Tutte le iniziative >

Accedi / Registrati per inviare contributi

Per inviare contributi devi registrarti o accedere utilizzando un tuo account esistente di un social media.

Accedi Registrati

In evidenza

Mercato dell'energia elettrica - riforma dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'UE

575

Di' la tua >

Un approccio globale alla salute mentale

117

Di' la tua >

Equità digitale - Controllo dell'adeguatezza del diritto dell'UE in materia di tutela dei consumatori

234

Di' la tua >

Immagine 12

Per poter contribuire all'interno di un processo di consultazione, ovviamente, i cittadini devono essere registrati sulla piattaforma, condizione necessaria anche per l'attivazione delle notifiche relative al processo che si intende seguire o all'attivazione di altri processi analoghi. Per quanto riguarda, invece, i soggetti quali associazioni,

organizzazioni o altri soggetti pubblici rilevanti, per poter prendere parte alla consultazione devono essere registrati all'interno del "Registro di Trasparenza"⁴⁷, una banca dati che presenta al suo interno, appunto, tutte le organizzazioni che cercano di influenzare il processo legislativo dell'Unione Europea, chiarendone le posizioni e gli interessi.

Altra possibilità presente all'interno della pagina "Contribuire al processo europeo", è quella di inviare suggerimenti riguardanti miglioramenti o semplificazioni riguardanti nuove norme o norme già esistenti. Questa ulteriore sottosezione si chiama, appunto "Formula dei suggerimenti per migliorare le leggi"⁴⁸. Questa possibilità fornita ai cittadini europei, chiaramente, è molto meno strutturata rispetto a quella precedentemente descritta. Infatti, tramite questo strumento, ogni cittadino può inviare contributi relativi a qualsiasi legge e regolamento in essere da almeno 2 anni. Ogni osservazione e suggerimento ricevuto verrà poi valutato da una commissione preposta ed eventualmente sottoposto alla Commissione.

Tornando alle voci nel menu della piattaforma Consultazione.gov, di cui all'immagine 9, l'ultimo collegamento disponibile riguarda le consultazioni pubbliche dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). Anche in questo caso, Consultazione.gov fornisce una pagina descrittiva del portale OECD Civil Society, creata per consentire la creazione di consultazioni relative alle politiche economiche dei paesi membri dell'organizzazione, di cui l'Italia è parte. L'OCSE, infatti, svolge consultazioni periodiche di diversa natura, tra le quali forum, incontri in presenza e online, per consentire la partecipazione alle proprie attività.

All'interno di Consultazione.gov, come mostrato dall'immagine 7, sono presenti altre due macro sezioni che sono messe a disposizione degli utenti per la libera lettura. La sezione "Approfondimenti" contiene al suo interno informazioni relative alla consultazione pubblica, la consultazione relativa all'analisi di impatto della regolamentazione e di verifica di impatto della regolamentazione, di cui ho parlato nel capitolo primo, e sull'open government.

La sezione "Notizie", ultima del menu principale di Consultazione.gov, presenta al suo interno tutte le ultime notizie relative alle iniziative di consultazione promosse

⁴⁷ Sito internet commission.europa.eu

⁴⁸ Ibidem

all'interno della piattaforma, delle quali sia stata richiesta la condivisione dalle amministrazioni o degli enti promotori dei processi.

Relativamente alla fruizione della piattaforma Consultazione.gov e ai dati quantitativi riguardo al suo utilizzo da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici, ho eseguito una ricerca analizzando ogni processo caricato in piattaforma e ricavandone le informazioni utili ad ottenere una visione relativa allo stato attuale. Al febbraio 2023, i processi di consultazione promossi dalle amministrazioni centrali caricati sulla piattaforma sono in totale 85, di cui 69 conclusi e dei quali 20 presentano la reportistica finale, dalla quale è stato possibile risalire ad ulteriori dati sulla partecipazione. All'interno di questi 20 processi, in totale, sono stati presentati 1.591 commenti, 47.540 visualizzazioni, 690 contributi, 558 proposte, 477 questionari compilati.

Le consultazioni di livello regionale e locale, invece, sono in totale 38, tutte concluse. I 5 processi che presentano la reportistica finale contano in totale 431 osservazioni, 5839 questionari compilati e 35 follower.

4.5 Intervista allo staff di Consultazione.gov sul funzionamento della piattaforma

Durante la ricerca relativamente al portale Consultazione.gov, analogamente a quanto fatto nel caso della piattaforma ParteciPA, ho avuto modo di porre alcune domande circa il funzionamento della piattaforma, che mi hanno consentito una chiave di lettura più precisa ed informata e una visione più chiara. Le domande sono state poste tramite email all'indirizzo consultazione@governo.it, inserito nella sezione "Contatti" della piattaforma, le risposte sono state firmate dallo staff che gestisce il portale.

Prima domanda: "Esistono delle norme o delle linee guida che regolano la creazione e la gestione dei processi presenti sulla vostra piattaforma? (Sia dal punto di vista della forma che del contenuto)"

Risposta: "Ci sembra anzitutto opportuno un chiarimento sulla natura del portale Consultazione.gov. Il sito raccoglie ed elenca le consultazioni promosse dalle amministrazioni, sulla base di una attività di monitoraggio e delle segnalazioni delle stesse pubbliche amministrazioni, e vi consente l'accesso tramite i corrispondenti link. In altri termini, il portale fornisce gli elenchi delle consultazioni e rinvia ai siti delle amministrazioni che le promuovono e gestiscono. Pertanto, su Consultazione non vengono gestiti i processi di consultazione.

A tale scopo si fa presente, per completezza di informazione, che è stata sviluppata una piattaforma di partecipazione e consultazione, ParteciPA, basata su un software open source, che consente alle PA centrali di realizzare e promuovere processi di consultazione pubblica (mettendo a disposizione una serie di funzionalità, come i questionari, le proposte, i testi commentabili, ecc.). Le Pubbliche amministrazioni locali, anche grazie al supporto metodologico e tecnologico del team ParteciPA, possono sviluppare il software di ParteciPA (Decidim, ndr) messo in riuso dal Dipartimento della funzione pubblica su Developers Italia per sviluppare la propria piattaforma di consultazione locale.

Rispetto al primo punto (prima domanda, ndr), si segnala, in generale, che il Dipartimento per le riforme istituzionali e il Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno elaborato linee guida che forniscono indicazioni alle amministrazioni pubbliche che promuovono iniziative di consultazione. Le linee guida sono state pubblicate in bozza e sottoposte esse stesse a consultazione sulla piattaforma ParteciPA.”

Seconda domanda: “i processi vengono "pubblicizzati" su qualche canale esterno alla piattaforma? Come possono i cittadini venire a conoscenza di un processo al quale potrebbero essere interessati a contribuire?”

Risposta: “In ordine al secondo punto (seconda domanda, ndr), si sottolinea che la finalità del portale Consultazione è appunto quella di far sì che i cittadini, accedendo al sito, possano venire a conoscenza delle iniziative di consultazione in corso.

Con specifico riferimento ai processi di consultazione realizzati sulla piattaforma ParteciPA, inoltre, si evidenzia che la pubblicizzazione dei processi di consultazione è parte integrante della fase di co-progettazione della consultazione.”

Capitolo quinto

Le piattaforme regionali per la consultazione pubblica

5.1 Le piattaforme regionali

Nel precedente capitolo, trattando il tema della piattaforma Consultazione.gov, ho menzionato le piattaforme che alcune regioni hanno adottato per la gestione dei processi di consultazione pubblica di loro competenza. Al febbraio 2023, poche regioni hanno deciso di dotarsi di una piattaforma esclusivamente dedicata al coinvolgimento diretto del cittadino nei processi decisionali regionali, e ancora meno lo hanno fatto in maniera ben strutturata e orientata all'utilizzo massivo e sistematico dello strumento. All'interno di questo capitolo ho deciso di trattare, in particolare, tre casi studio che rappresentano, a mio avviso, gli esempi di buone prassi per la gestione di una piattaforma regionale per la consultazione pubblica. Le tre Regioni sono Emilia-Romagna, Puglia e Toscana.

In maniere diverse e con storie differenti alle spalle in merito alla partecipazione dei cittadini e delle leggi ad essa correlate, specialmente negli ultimi anni hanno investito molte risorse per implementare l'utilizzo di questo strumento, con risultati estremamente incoraggianti. Nel caso di Emilia-Romagna e Toscana, in particolare, ha contribuito alla buona riuscita dei progetti anche l'abitudine da parte di un numero estremamente più elevato di cittadini, rispetto alle altre regioni, alla partecipazione, portata da una più lunga storia partecipativa. Un altro fattore che favorisce le piattaforme di tipo regionale e locale rispetto a quelle di tipo centrale ed europeo, di cui al capitolo precedente, è la vicinanza delle istituzioni di riferimento alla cittadinanza, nonché la maggior percezione di concretezza delle decisioni che devono essere prese in collaborazione con le istituzioni, trattandosi di processi i cui risultati possono essere percepiti in maniera anche immediata dalla popolazione di riferimento. A livello regionale e locale, i cittadini percepiscono lo strumento consultativo come

maggiormente efficace, perciò l'orientamento alla partecipazione è maggiore poiché essi sentono che il loro contributo può effettivamente portare una differenza all'interno del processo decisionale.

Nel caso delle tre Regioni di cui tratterò i casi all'interno di questo capitolo, il loro sforzo non solo è stato a livello interno, rivolto quindi alla propria popolazione, ma vi è stata anche una collaborazione interregionale per la condivisione delle conoscenze e delle migliori prassi.

5.1.2 Il Protocollo di intesa per la diffusione della cultura della partecipazione

Lo sforzo comune a livello interregionale si è concretizzato con il “Protocollo di intesa tra Regione Toscana, Regione Emilia-Romagna, Regione Puglia e Associazione italiana per la partecipazione pubblica (Aip2) – Per la diffusione della cultura della partecipazione”, con il quale le tre Regioni hanno voluto dare espressione maggiormente concreta ai propri statuti e leggi regionali, nelle quali il diritto dei cittadini alla partecipazione è espresso. Questo documento di collaborazione viene sottoscritto nel 2022.

La collaborazione viene stipulata con l'Associazione italiana per la partecipazione pubblica, che è un'associazione senza scopo di lucro nata nel 2011. Questa nasce per favorire la promozione dell'utilizzo della consultazione pubblica e della partecipazione dei cittadini, dei soggetti rappresentativi, come associazioni di cittadini, e altri attori istituzionali, ai processi decisionali di cui essi saranno destinatari e dei quali beneficeranno, a tutti i livelli di governo. Obiettivo dell'Associazione è anche quello, come nel caso del Protocollo di Intesa, di creare una comunità aperta a tutte le amministrazioni e gli enti che abbiano adottato strumenti tecnici, organizzativi ed operativi, per favorire la partecipazione dei cittadini al processo politico, e che ritengano la partecipazione una componente imprescindibile per una sana gestione politica del territorio. L'Associazione, tramite il suo sito Forum Aip2, è iscritta al programma Open Government Partnership, di cui ho trattato nel capitolo secondo, dal 2016.

Il Protocollo di Intesa sottoscritto dalle tre Regioni ha quindi l'obiettivo di dar luogo ad un rapporto di continuo scambio di idee, esperienze, spunti e progetti di sviluppo tra le diverse amministrazioni regionali. Questa iniziativa porta anche il beneficio di dare la possibilità di poter condividere eventuali criticità riscontrate nell'utilizzo dei

diversi strumenti e strategie, al fine di poter trovare una soluzione che possa portare benefici a tutti i soggetti coinvolti, o di condividerne una già esistente e testata da una delle tre Regioni.

Viene formalizzato, all'interno del Protocollo di Intesa, come Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, sottoscrivano l'impegno a condividere, come detto, tutti i materiali che riguardino i processi di consultazione attivi per il proprio territorio. Risvolto più pratico viene fornito al comma 2 dell'articolo 4, per il quale le regioni dovranno attivarsi per la promozione di eventi ed iniziative per promuovere la partecipazione dei cittadini e sensibilizzare a riguardo non solo i cittadini stessi, ma anche le altre amministrazioni ed enti di ogni livello. Ai commi 4 e 5 del medesimo articolo, le regioni si impegnano a prendere parte, rappresentate dai rispettivi referenti, ai tavoli di lavoro interregionali e ad organizzare un incontro periodico annuale per confrontarsi relativamente al tema della partecipazione, condividendo le proprie esperienze.

Il Protocollo di intesa non prevede oneri di tipo economico-finanziario in capo alle diverse regioni firmatarie, prevedendo il solo impegno a condividere la cultura della partecipazione e le buone prassi di cui queste tre regioni sono ottimi esempi, con l'obiettivo di creare un circolo virtuoso.

L'Associazione italiana per la partecipazione pubblica, da parte sua, oltre ad impegnarsi a sua volta per la condivisione dei valori della consultazione dei cittadini e alla promozione degli eventi che verranno proposte dalle regioni, come da suo statuto, mette a disposizione i materiali prodotti dai suoi soci specialmente riguardo ai temi legati ai beni comuni, allo sviluppo locale, ai conflitti ambientali, alla scuola, alla partecipazione nelle aree interne, al dibattito pubblico e alla valutazione dei processi partecipativi.⁴⁹

Il Protocollo di Intesa ha durata triennale, ma all'articolo 8 lascia aperta la possibilità di poter rinnovare l'impegno tramite un accordo tra le parti.

⁴⁹ "Protocollo di Intesa tra la Regione Toscana, la Regione Emilia-Romagna, la Regione Puglia e l'Associazione italiana per la partecipazione pubblica AIP2 – Per la diffusione della cultura della partecipazione", 2022

5.2 La piattaforma di Regione Emilia-Romagna

“PartecipAzioni” è la piattaforma di Regione Emilia-Romagna dedicata ai processi partecipativi di consultazione pubblica, basata sul software open source Decidim, utilizzato anche dalla piattaforma centrale ParteciPA, che lo mette a disposizione degli enti regionali e locali che desiderano dotarsi di una piattaforma propria. Regione Emilia-Romagna ha deciso di dotarsi di una piattaforma Decidim a seguito di un processo di consultazione pubblica svoltosi su questo tema a partire dall’autunno del 2020.⁵⁰ La volontà di dotarsi di una piattaforma di questo genere è stata combinata con il supporto del Dipartimento della Funzione pubblica, che all’interno del quarto Piano d’Azione Nazionale aveva inserito la proposta di progetti sperimentali in collaborazione con gli enti regionali e locali per la dotazione di piattaforme per la partecipazione dei cittadini. PartecipAzioni però non è la prima piattaforma per la partecipazione pubblica di cui si è dotata Regione Emilia-Romagna. Infatti, nel 2009 è stato lanciato dal Servizio Comunicazione e Educazione alla sostenibilità regionale il progetto ioPartecipo⁵¹, che aveva lo scopo, analogamente alle piattaforme sviluppate in seguito, di coinvolgere i cittadini all’interno dei processi decisionali delle istituzioni regionali riguardanti i servizi, le politiche e i programmi di Regione Emilia-Romagna. Il progetto ioPartecipo aveva portato alla creazione di una piattaforma digitale interamente dedicata alla consultazione dei cittadini del territorio regionale per favorirne il confronto ed il dialogo quanto più possibile continuo con le istituzioni. Tra i suoi obiettivi cardine, vi era l’informazione della popolazione riguardo i processi partecipativi attivi per Regione Emilia-Romagna e riguardo lo sviluppo di altre realtà regionali e locali per progetti analoghi e di altre esperienze partecipative, nonché delle novità normative in merito. Successivamente ad un primo periodo di sperimentazione della piattaforma, come frutto di un processo di co-progettazione, si è arrivati ad un aggiornamento della stessa, cambiando il nome in ioPartecipo+. Questa nuova piattaforma, predecessore di PartecipAzioni, presentava un’interfaccia utente più facile e di conseguenza più inclusiva, sia per i responsabili dei processi proposti all’interno della piattaforma che per gli utenti. Con il passare degli anni, anche ioPartecipo+ era diventata obsoleta e, per via di limiti tecnologici dati dallo software utilizzato e da una

⁵⁰ Sito internet partecipazione.regione.emilia-romagna.it

⁵¹ Ibidem

limitatezza di strumenti a disposizione degli utenti, si è reso necessario un ulteriore aggiornamento ed il conseguente sviluppo della nuova piattaforma, PartecipAzioni. PartecipAzioni viene inserita nel più ampio ambito della piattaforma “Partecipazione”, sempre di competenza di Regione Emilia-Romagna, che si occupa di informare e diffondere la cultura della partecipazione del cittadino nei processi politici e decisionali pubblici. All’interno di Partecipazione è possibile accedere alla piattaforma PartecipAzioni, all’interno della quale si svolgono effettivamente i processi di consultazione pubblica. La particolare utilità di Partecipazione è data non solo dall’opera comunicativa che svolge, fondamentale per dare piena efficacia ai processi promossi, ma anche la quantità di informazioni e di documenti riguardanti il background normativo e storico che ha accompagnato lo sviluppo di sempre nuovi strumenti partecipativi per la Regione, passando attraverso lo sviluppo nel tempo di diverse piattaforme e l’approvazione di nuove leggi regionali a regolazione della consultazione pubblica. All’interno dell’Immagine 1 è possibile vedere la homepage della piattaforma Partecipazione. Come si può notare, oltre alle voci relative alla piattaforma stessa e ai documenti correlati, la seconda voce del menu principale è appunto riguardante la nuova piattaforma interamente dedicata ai processi partecipativi “PartecipAzioni”.

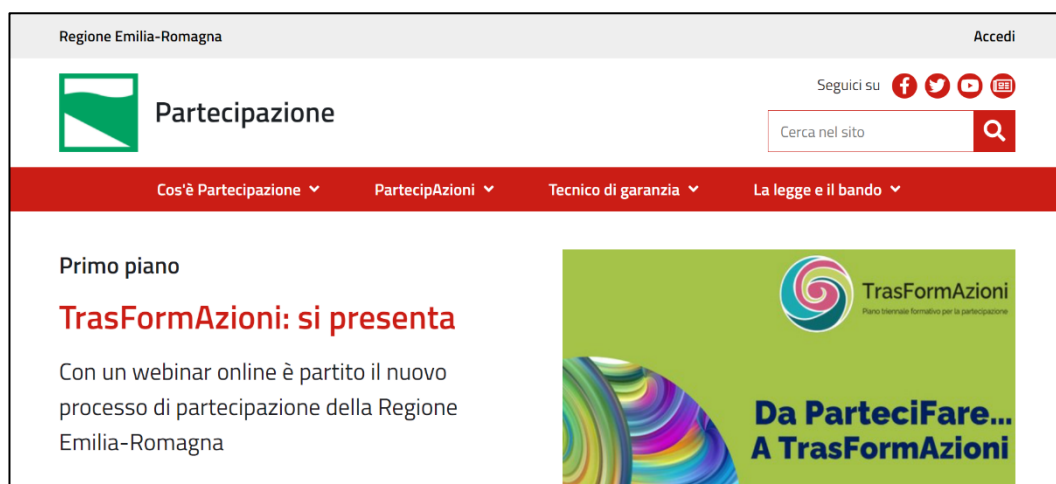


Immagine 1

Il progetto di sperimentazione della piattaforma “PartecipAzioni” di Regione Emilia-Romagna ha avuto una durata di un anno, durante il quale è stata supportata nella gestione della piattaforma stessa e tramite interventi di formazione tecnica e

organizzativa da parte sia dello stesso Dipartimento della funzione pubblica, sia di Formez PA. Successivamente alla sperimentazione, la piattaforma è stata ufficialmente messa online ed aperta alla fruizione dei cittadini dal 14 febbraio 2022.⁵²

La gestione della piattaforma si è, quindi, concentrata sull'implementazione di nuovi processi partecipativi e di tutti i documenti necessari ai cittadini per informarsi relativamente al funzionamento della piattaforma stessa e alle opportunità partecipative che essa rappresenta. All'interno della piattaforma si possono trovare un elevato numero di documenti accessori utili a capire in primis, come detto, il funzionamento di PartecipAzioni, dando forza al principio di trasparenza e di completa informazione degli utenti. Anche per questo motivo la piattaforma PartecipAzioni è, al 2023, una delle piattaforme più complete ed efficaci.

Un'altra operazione⁵³ che è stata compiuta all'apertura della piattaforma nel febbraio 2022, è stata il trasferimento dei processi che erano presenti sulla piattaforma precedente, "ioPartecipo+", di cui tratterò nel paragrafo seguente, per mantenere una traccia accessibile da parte di tutti i cittadini di tutti i processi partecipativi già conclusi. Alcuni dei processi in questione, che erano chiamati "Piazze", erano ancora attivi e sono stati sfruttati come primo esperimento per testare PartecipAzioni e i nuovi strumenti messi a disposizione del software Decidim, oltre che per verificare la facilità di fruizione della stessa da parte dei cittadini e l'efficacia delle azioni comunicative correlate. Successivamente, nel corso del 2022, sono stati attivati i primi processi interamente progettati e realizzati su PartecipAzioni.

All'interno dei nuovi processi, gli strumenti più utilizzati dai responsabili sono stati le pagine e il blog⁵⁴, utili per una capillare informazione nei confronti della cittadinanza, fondamentale per dare piena efficacia allo strumento partecipativo, per consentire ai destinatari delle decisioni oggetto dei processi, e di conseguenza potenziali utenti attivi della piattaforma, di venire a conoscenza dei processi promossi al suo interno anche tramite lo strumento della newsletter, ad esempio. A livello consultativo, invece, lo strumento maggiormente utilizzato dalle amministrazioni e dagli enti proponenti i diversi processi, è stato il questionario⁵⁵, di cui ho trattato all'interno del capitolo terzo. Questo strumento consente ai responsabili di un processo di poter porre ai partecipanti

⁵² Ibidem

⁵³ Ibidem

⁵⁴ Ibidem

⁵⁵ Ibidem

domande più o meno mirate e dettagliate, a seconda delle informazioni che si desidera trarre dalla consultazione, senza togliere la possibilità di lasciare spazi aperti a commenti liberi al suo interno. L'ampio utilizzo dello strumento questionario è da imputarsi non solo alla sua semplicità sia da parte degli utenti che da parte di chi, in fasi successive, si deve occupare di elaborare la reportistica finale e trarre le conclusioni, ma anche alla novità che questo strumento rappresenta. Infatti, all'interno delle piattaforme di partecipazione della Regione Emilia-Romagna precedenti a PartecipAzioni, non era disponibile uno strumento analogo.

All'interno dell'Immagine 2, si può vedere la homepage di PartecipAzioni, che presenta il classico layout delle piattaforme che utilizzano il software Decidim. Il menu è molto semplice ed intuitivo, fattore che consente una agile navigazione per l'utente, fondamentale per venire incontro alle necessità di alcuni segmenti della popolazione che possano presentare dei limiti conoscitivi riguardo le tecnologie e l'utilizzo di strumenti di ultima generazione. Nonostante la semplicità iniziale, i contenuti della piattaforma sono completi e, anche all'interno della sezione "Aiuto", che descriverò maggiormente in seguito, sono inseriti molti documenti ed informazioni utili.

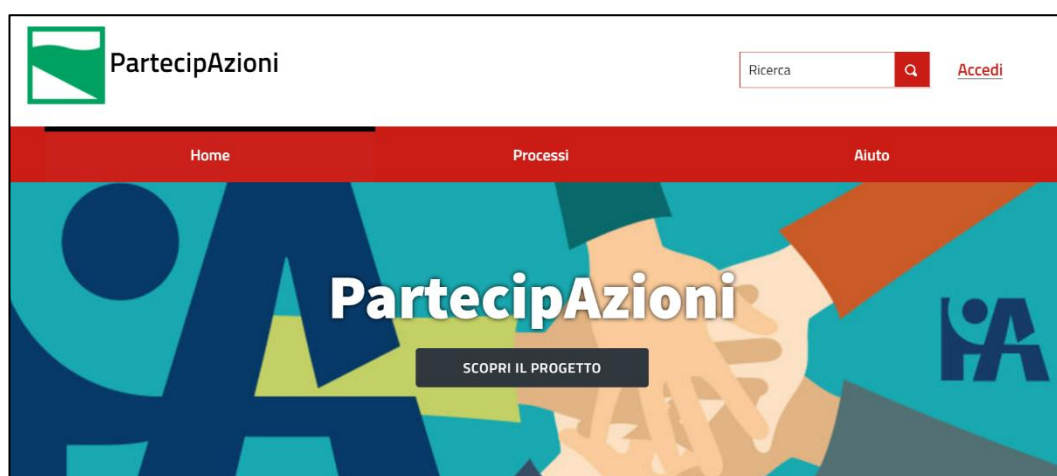


Immagine 2

Come si può vedere all'interno dell'immagine 3, i processi caricati in su PartecipAzioni, al febbraio 2023, sono cinque.

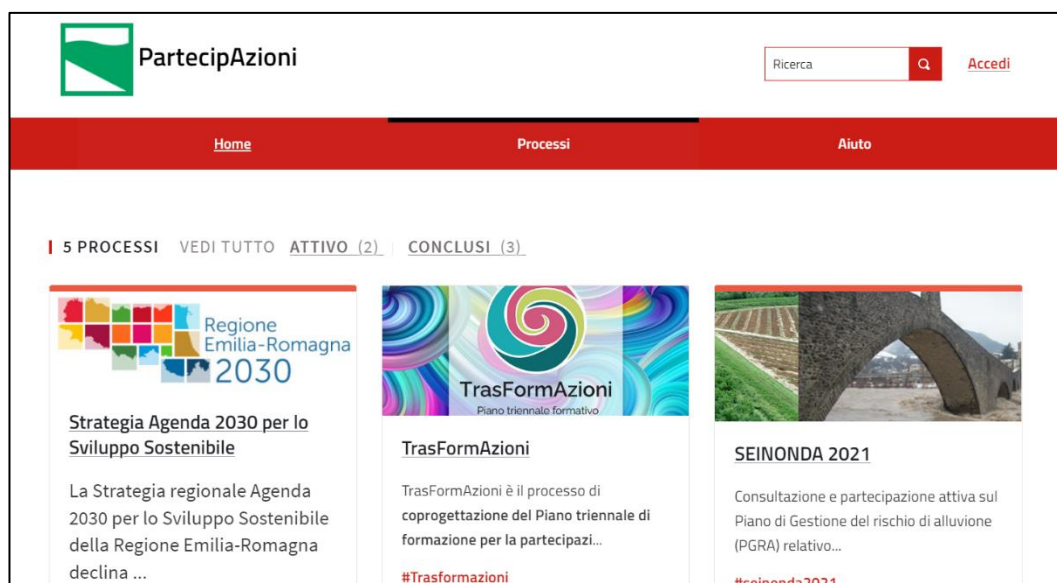


Immagine 3

Le schede di presentazione dei processi, presenti all'interno della schermata, mostrano le informazioni generali riguardanti la consultazione in oggetto, come descritto all'interno del capitolo terzo e quarto per tutte le piattaforme che utilizzano il software Decidim. Queste informazioni riguardano, quindi, una breve preview della descrizione del processo partecipativo, le date di inizio e di fine della consultazione, la data in cui il processo è stato creato all'interno della piattaforma, il numero di utenti che ha selezionato la ricezione delle notifiche, la fase in cui il processo si trova e il pulsante "Partecipa". Si può vedere, nell'Immagine 4, un esempio di processo caricato sulla piattaforma PartecipAzioni, riguardante la "Strategia Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile".



Immagine 4

Il processo in questione è lo specchio della gestione delle consultazioni pubbliche all'interno di PartecipAzioni. Vengono messi a disposizione del cittadino diversi strumenti per poter esprimere la propria opinione e per poter comprendere al meglio la materia in questione. In questo caso, come si vede sempre all'interno dell'Immagine 4, gli strumenti messi a disposizione nel menu all'interno della pagina dedicata al processo, sono per prima cosa la pagina di presentazione, contenente la descrizione dettagliata degli scopi della consultazione. L'area "Ascoltiamo – il forum regionale" è dedicata alla raccolta dei questionari che sono stati sottoposti ai partecipanti, con i quali questi ultimi hanno avuto la possibilità di esprimere le proprie opinioni. La sezione "news" riguarda gli eventuali aggiornamenti sullo stato della consultazione. "Incontri" consente ai partecipanti di venire a conoscenza di eventuali appuntamenti in programma organizzati dai responsabili del processo, sia online che in presenza, ed di poter effettuare il download del calendario, oltre a mettere a disposizione una mappa con indicato il luogo dove avverrà l'incontro successivo.

La sezione "Glossario" è, a mio avviso, estremamente importante per poter consentire a tutti i cittadini interessati di poter prendere parte alla consultazione, avendo la possibilità di consultare una pagina dedicata alla spiegazione di determinate terminologie maggiormente tecniche la cui conoscenza non si considera comune. E' questo uno dei principali pregi di questo genere di consultazione, la possibilità di allargare il bacino di utenza della partecipazione politica condivisa anche grazie alla semplificazione di testi ed informazioni, per rendere lo strumento effettivamente fruibile da tutti e non semplicemente appannaggio di una élite di cittadini con livelli di educazione scolastica più elevati o con conoscenze tecniche più approfondite. L'ultima sezione della pagina dedicata al processo contiene i contatti delle figure o degli uffici responsabili della consultazione, nel caso in questione è stato fornito il nominativo della figura di riferimento, la descrizione del suo ruolo istituzionale, il link al sito del progetto oggetto di consultazione e infine l'email istituzionale dedicata al progetto.

5.2.2 La storia normativa sulla partecipazione di Regione Emilia-Romagna

La definizione e regolazione dei processi di partecipazione dei cittadini dell'Emilia-Romagna ha inizio con la Legge Regionale del 9 febbraio 2010, numero 3, denominata "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". Nel 2016 ha inizio il

percorso di aggiornamento di questa legge, previsto dall'articolo 18 della stessa l.r. 3/2010, la cosiddetta "clausola valutativa", per la quale la Giunta regionale ha elaborato una relazione riguardo all'esperienza e all'impatto che la legislazione ha avuto sulla materia oggetto della norma. A questo fine, è stato sviluppato un percorso di revisione partecipato, per il quale sono stati interpellati diversi soggetti del territorio, quali rappresentanti di enti locali, associazioni, singoli cittadini, che abbiano preso parte a progetti di partecipazione di livello regionale. Questo percorso di revisione partecipata si è svolto su tre principali tappe. Per prima cosa, è stato somministrato un questionario a disposizione dei cittadini, "Cittadino protagonista"⁵⁶, disponibile sul sito dell'Assemblea legislativa e del Tecnico di garanzia, che ha avuto lo scopo di verificare il livello di conoscenza e di utilizzo degli strumenti partecipativi tradizionali, tra cui le petizioni, le istanze, i referendum, e via dicendo, oltre alla conoscenza circa l'esistenza della legge regionale 3/2010 e quanti di essi avessero preso parte a percorsi di partecipazione pubblica. In una seconda fase, invece, sono stati interpellati gli amministratori, i funzionari, gli operatori pubblici e privati, affinché esprimessero opinioni e suggerimenti, proposte e critiche rispetto al sistema in vigore. La terza ed ultima fase si è svolta nel settembre 2017 e ha riguardato l'approfondimento di alcune tematiche risultate dalle prime due fasi e la conseguente proposta di modifica della normativa vigente.

Il risultato di questo processo è stata l'approvazione della nuova legge regionale 22 ottobre 2018, numero 15, la "Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della Legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3".

Questa legge ha come principale obiettivo quello di favorire la partecipazione dei cittadini al processo decisionale pubblico e di rafforzare il senso di cittadinanza attiva, specialmente per quel che riguarda scelte strategiche importanti in capo alle istituzioni. I principi su cui è stata sviluppata la legge riprendono quelli espressi all'interno dello Statuto regionale, secondo il quale la Regione Emilia-Romagna promuove la partecipazione attiva dei cittadini, sia singolarmente che per il tramite di associazioni della società civile, e di tutti gli altri soggetti pubblici e privati che abbiano interesse nell'esprimere le proprie opinioni e suggerimenti durante un processo decisionale.

⁵⁶ Sito internet partecipazione.regione.emilia-romagna.it

Vengono descritti gli obiettivi che questa legge vuole raggiungere, l'incremento della qualità nelle decisioni pubbliche, la promozione dell'innovazione sociale ed istituzionale e anche la valorizzazione e la diffusione delle piattaforme tecnologiche e delle metodologie e degli strumenti anche di tipo digitale, da utilizzare come canale di comunicazione e condivisione al servizio della partecipazione pubblica.

All'interno del capitolo 3 vengono fornite le definizioni relative al processo partecipativo, la natura e la forma del risultato del processo partecipativo, la definizione della figura del responsabile del processo partecipativo, che corrisponde all'ente titolare della decisione oggetto del processo partecipativo.

Al capo II, nell'articolo 4, vengono poi esplicitate le condizioni e le modalità con le quali i cittadini e altri soggetti proponenti possono presentare iniziative ed istanze. Secondo questo articolo, infatti, vi è sempre la possibilità di richiedere l'avvio di un processo di partecipazione pubblica, seguendo le modalità indicate dai diversi statuti degli enti locali di riferimento o, in assenza di essi, dei regolamenti relativi alla partecipazione.

Vengono indicati poi all'articolo 5 tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione, che corrispondono a tutti i cittadini che risiedono regolarmente sul territorio regionale, o che abbiano interessi all'interno del territorio regionale, o, ancora, tutte le imprese, le associazioni e le organizzazioni che abbiano la propria sede all'interno del territorio regionale.

Al di là degli ulteriori aspetti tecnici presenti all'interno della Legge Regionale 15/2018, la norma rappresenta un grosso progresso per lo sviluppo della cultura della partecipazione e del governo aperto per la Regione Emilia-Romagna, che a sua volta porta benefici per le altre regioni, che possono ispirarsi a questa impostazione progressista.

5.2.3 Intervista allo staff della piattaforma di Regione Emilia-Romagna

Analogamente a quanto fatto nel caso delle piattaforme centrali, di cui al capitolo precedente, ho deciso di sottoporre alcune domande riguardo il funzionamento delle diverse piattaforme ai gestori delle stesse. Nel caso della piattaforma Partecipazione di Regione Emilia-Romagna, ho avuto modo di interagire con la referente tecnica della piattaforma, funzionaria dell'ufficio regionale Settore Coordinamento delle politiche

europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione.

Riporto di seguito, in maniera integrale, le domande e le risposte ricevute.

Prima domanda: “Esistono delle norme o delle linee guida che regolano la creazione e la gestione dei processi presenti sulla vostra piattaforma? (Sia dal punto di vista della forma che del contenuto)”

Risposta: “Abbiamo preparato un ‘Kit della partecipazione’ che prevede una pagina di introduzione all’uso del kit, un manuale di uso di PartecipAzioni – corredato da video tutorial, con i principali strumenti disponibili, tre checklist divise per fasi di attuazione dei processi. Una scheda processo per scegliere gli strumenti da attivare in creazione del processo e una scheda strumenti che ne spiega il significato e l’uso che abbiamo scelto per alcuni di essi che potrebbero essere utilizzati con vari scopi. Abbiamo poi un’area di test che può fare da palestra e dove è caricato un processo template. Abbiamo anche preparato un modello di questionario come punto di partenza per i questionari da sottoporre ai partecipanti. Questi documenti sono attualmente ad uso interno, per il primo anno di sperimentazione che riguarda solo processi promossi dalla Regione Emilia-Romagna. Esiste la pubblicazione PartecipAzioni: sostantivo, plurale. Guida metodologica per la gestione di processi di partecipazione integrati. A cura di: Sabrina Franceschini, pubblicata nel 2016 dalla Regione Emilia-Romagna nella collana Quaderni per la partecipazione.”

Seconda domanda: “I processi vengono "pubblicizzati" su qualche canale esterno alla piattaforma? Come possono i cittadini venire a conoscenza di un processo al quale potrebbero essere interessati a contribuire?”

Risposta: “I processi vengono promossi sul nostro sito PartecipazioneER, sia con una sezione dedicata, sia tramite news specifiche. Fanno poi da megafono i nostri social <http://www.facebook.com/PartecipazioneER> <http://twitter.com/PartecipazioneER> <https://www.youtube.com/channel/UCKeNL6c6uX2KbJbLR9oZV8w>.

Inoltre, abbiamo una newsletter quindicinale e una comunità di pratiche partecipative con cui condividere gli aggiornamenti. Infine, a seconda del processo, possiamo chiedere di dare notizie sul sito della Regione (intranet o internet a seconda dei casi), o sul sito dell’ANCI o altri siti tematici della Regione Emilia-Romagna.”

Terza domanda: “Avete a disposizione dati quantitativi sull'utilizzo della vostra piattaforma, che possono eventualmente essere visionati? (Es. numero di visite, numero di utenti registrati, dati sulla partecipazione ai diversi processi, ecc.)”

Risposta: “Certo! I dati sono pubblicati sul nostro sito, in particolare nella pagina della sessione annuale 2022, dove trova la relazione, che, da pagina 25, rende conto di PartecipAzioni. I dati sono aggiornati al 31/08/2022.”

In relazione a questa ultima risposta, ho quindi consultato la “Relazione annuale Partecipazione 2022 – Regione Emilia-Romagna” dalla quale ho potuto estrapolare i dati più significativi riguardo i processi promossi sulla piattaforma nell'ultimo triennio e i dati relativi agli utenti. Per quanto riguarda i processi, nel 2020 ne sono stati promossi 104: 32 processi certificati e finanziati di cui 5 a titolarità regionale, 3 processi certificati non finanziati e 69 processi non certificati. Nel 2021 il totale dei processi avviati è 145: 36 processi certificati e finanziati di cui 5 a titolarità regionale, 6 processi certificati non finanziati e 103 processi non certificati. Infine, nel 2022, i processi totali sono stati 81: 36 processi certificati e finanziati di cui 2 a titolarità regionale, 1 processo certificato non finanziato e 44 processi non certificati.

Per quanto riguarda i dati relativi ai visitatori del portale Partecipazione e delle loro interazioni con la piattaforma, i dati sono stati rilevati in due semestri separati, dal 1 gennaio al 31 agosto 2021 e dal 1 gennaio al 31 agosto 2022. Durante il primo semestre monitorato, le visite al portale sono state 29.145, le pagine totali visualizzate 73.540, le pagine uniche visualizzate 48.010, i downloads di materiali presenti all'interno della piattaforma e nei vari processi sono stati 8.063, le ricerche effettuate sulla piattaforma 995 e i click sui link per collegamenti esterni sono stati 7.286.

Riguardo il secondo semestre di cui sono stati tracciati i dati, le visite al portale sono state 38.282, le pagine totali visualizzate 79.703, le pagine uniche visualizzate 58.931, i downloads di materiali presenti all'interno della piattaforma e nei vari processi 8.051, le ricerche effettuate sulla piattaforma 5.260 e i click sui link per collegamenti esterni 9.286.

I dati appena presentati rispecchiano un generale incremento dal primo semestre monitorato al secondo, in alcuni casi anche molto significativo (+ 428% per le ricerche eseguite in piattaforma e +31% per le visite al portale), per tutte le voci, fatta esclusione per i downloads che sono stati 12 in meno nel secondo semestre rispetto al primo.

Questo è un dato di fondamentale importanza per certificare come la qualità del lavoro che Regione Emilia-Romagna sta svolgendo per promuovere la cultura del governo aperto e della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali stia portando i suoi frutti.

5.3 La piattaforma di Regione Puglia

Anche Regione Puglia, come anticipato all'interno del primo paragrafo del presente capitolo, rappresenta uno dei casi di miglior gestione della propria piattaforma dedicata alla consultazione pubblica, e di Regione che divulga la cultura dell'open government, il cui nome è Puglia partecipa.

La piattaforma nasce nel 2019⁵⁷ con gli obiettivi, oltre alla divulgazione delle pratiche partecipative rivolta a tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi, di sostenere la cultura della responsabilità dei cittadini nei confronti delle decisioni politiche di cui essi sono destinatari, di creare un ambiente dove sia possibile sviluppare una sempre maggiore coesione e inclusione di tutti i segmenti della popolazione, e di fornire indirizzi più precisi per la programmazione strategica di Regione Puglia, potendo sfruttare le opinioni e l'espressione diretta dei bisogni della popolazione. Altro punto cardine alla base dello sviluppo di Puglia partecipa è la costruzione di una più fitta rete di relazioni tra i cittadini, gli attori territoriali e gli enti locali. Infine, la sperimentazione di uno strumento all'avanguardia per l'integrazione dei cittadini all'interno del processo politico regionale e locale è di fondamentale importanza per tracciare la strada per lo sviluppo negli anni avvenire di strumenti analoghi al servizio della popolazione, via via sempre più efficaci e mirati alla totale inclusività.

Questi obiettivi vengono perseguiti anche per il tramite di una strutturata azione comunicativa che lo staff a gestione di Puglia partecipa mette in campo per dare maggiore visibilità alla piattaforma e per rendere i cittadini coscienti della sua esistenza e dei processi che vengono proposti al suo interno.

Questa azione comunicativa viene svolta, ad esempio, per il tramite dei canali di cui Regione Puglia dispone all'interno di diversi social network, ad esempio Facebook, ma anche sul proprio sito internet istituzionale. Sempre all'interno dei diversi social network, vengono monitorate le cosiddette menzioni che riguardano Regione Puglia

⁵⁷ Sito internet partecipazione.regione.puglia.it

per poter tracciare il maggiore o minore coinvolgimento dei cittadini pugliesi rispetto ad una particolare tematica o ad un'altra. Le azioni comunicative portate avanti dall'amministrazione regionale, ovviamente, sono complementari a quelle in capo all'amministrazione o ente promotore del processo di consultazione, che ha per primo la responsabilità di adottare efficaci metodologie di engagement nei confronti del proprio target di riferimento.

All'interno dell'Immagine 5, si può vedere il layout della homepage di Puglia partecipa, anch'essa sviluppata in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica, di FormezPA e di ParteciPA, e che sfrutta il software Decidim.



Immagine 5

Analogamente a quanto visto nel paragrafo dedicato alla piattaforma di Regione Emilia-Romagna, anche in questo caso l'interfaccia utente è molto semplice e limitata, almeno per quanto riguarda il primo menu, all'essenziale. Quindi, anche in questo caso, l'efficacia risiede nella semplicità con cui un cittadino può accedere alla piattaforma e, eseguendo il login tramite la propria identità digitale, arrivare alla schermata home, e da essa a quella dedicata ai processi di consultazione, mostrati all'interno dell'Immagine 6. La schermata "Processi" è molto simile alla corrispondente schermata presente sulla piattaforma PartecipAzione di Regione Emilia-Romagna.

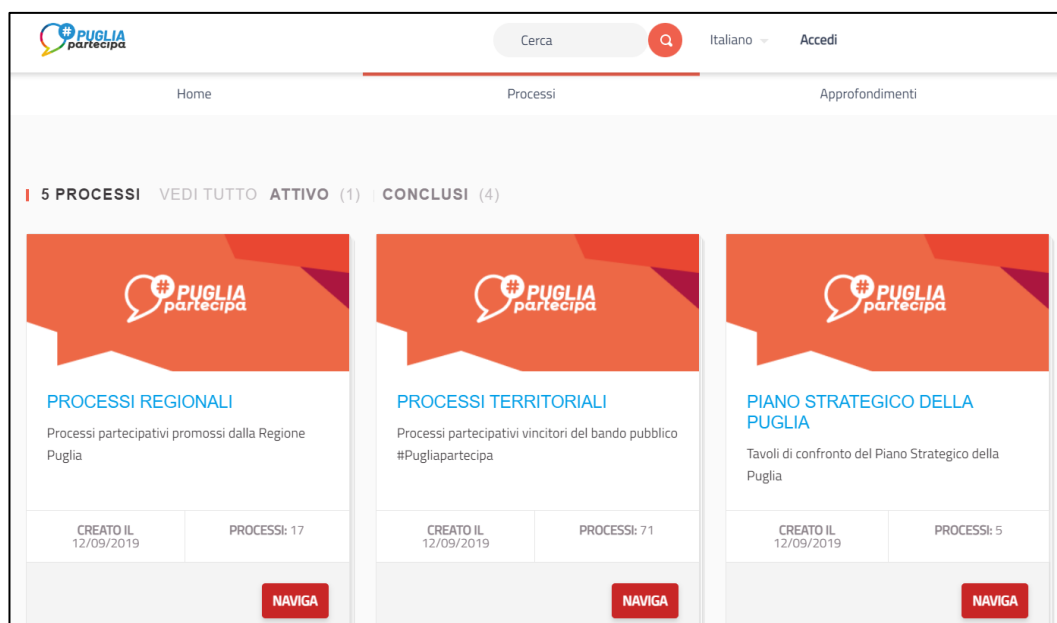


Immagine 6

In questo caso, però, la peculiarità risiede nella suddivisione della sezione “Processi” su più livelli. Quanto mostrato nell’Immagine 6 rappresenta, infatti, il primo livello, che raccoglie i processi all’interno di tre macrocategorie: Processi regionali, Processi territoriali, e Piano strategico della Puglia.

La schermata dedicata ai singoli processi, analoga a quella mostrata all’interno del paragrafo riguardante la piattaforma di Regione Emilia-Romagna, si può visualizzare selezionando una di queste macrocategorie, e giungendo alla schermata raffigurata nell’Immagine 7. Questa suddivisione consente all’utente di poter navigare all’interno della piattaforma sfruttando percorsi più chiari, e avendo coscienza dell’ambito in cui un determinato processo di consultazione si posiziona, sia esso riguardante l’intero territorio regionale oppure uno specifico comune. Ciò permette, inoltre, a Regione Puglia di poter accentrare diversi processi territoriali senza che i Comuni di dimensioni ridotte debbano dotarsi di una propria piattaforma di consultazione, che verrebbe probabilmente utilizzata saltuariamente, o che i processi promossi da piccole amministrazioni o enti per lo sviluppo territoriale siano resi inefficaci dalla scarsa visibilità che potrebbero avere senza lo sfruttamento della piattaforma Puglia partecipa.

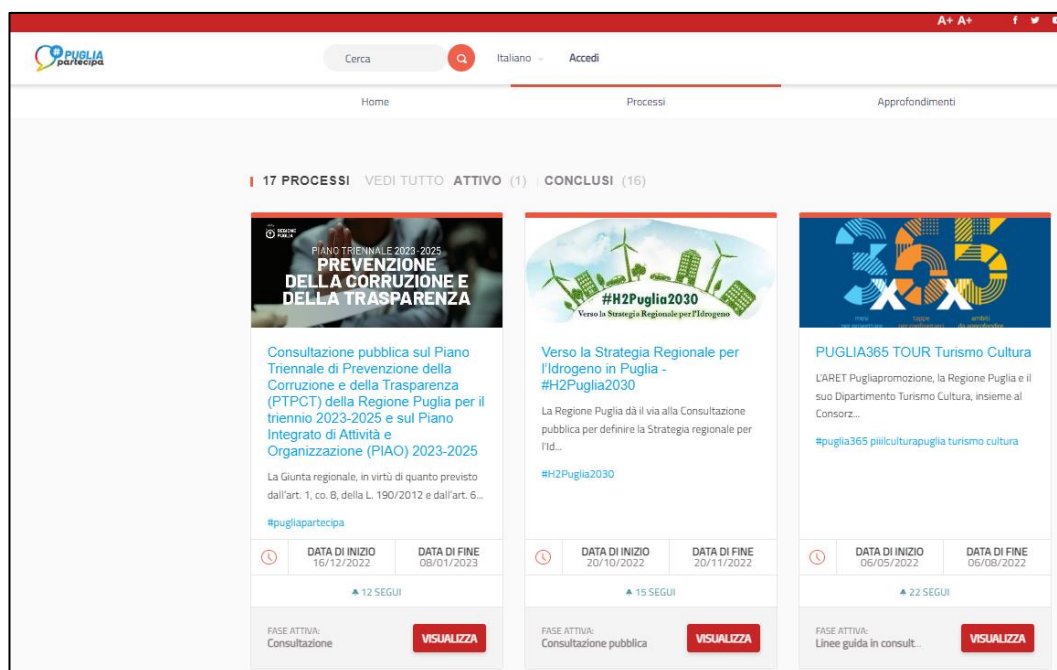


Immagine 7

All'interno della sezione "Approfondimenti", vengono fornite numerose informazioni circa la natura della piattaforma, i suoi scopi, il suo funzionamento e gli strumenti che il cittadino può sfruttare al suo interno.

5.3.2 La Legge regionale 28/2017 di Regione Puglia

La necessità di dotarsi di una piattaforma di partecipazione pubblica è stata inserita da Regione Puglia all'interno della Legge regionale numero 28 del 2017⁵⁸, chiamata appunto "Legge sulla partecipazione". Questa legge è stata redatta con l'obiettivo, cardine del concetto di governo aperto", di favorire la massima trasparenza da parte delle istituzioni, e di incoraggiare il dialogo continuo tra istituzioni e cittadini e con tutti i portatori di interesse rispetto a determinati processi politici, proposte e nuovi percorsi. All'interno del preambolo, viene fatto riferimento all'articolo 1 della Costituzione italiana, sottolineando come tramite la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici si dia piena efficacia al concetto di sovranità popolare a fondamento dell'articolo in questione. Si sottolinea poi, nel comma 3 dell'articolo 1 della legge regionale, come Regione Puglia riconosca la partecipazione come diritto e dovere dei suoi cittadini, intendendoli sia come singole persone che come associazioni

⁵⁸ Legge regionale 13 luglio 2017 numero 28, "Legge sulla partecipazione"

di cittadini, volendo dare un risvolto pratico a questo principio sfruttando modelli e strumenti innovativi per dare efficacia ai processi proposti e aumentare il coinvolgimento della popolazione.

All'articolo 3 della Legge sulla partecipazione, vengono fornite diverse definizioni relative al concetto di processo partecipativo, di partecipante, di oggetto del processo e degli strumenti che possono essere utilizzati. In particolare, per quanto riguarda i soggetti che possono prendere parte ad un processo di consultazione pubblica, vengono ascritti a questa categoria⁵⁹ tutti i cittadini, gli stranieri e gli apolidi che risiedono regolarmente sul territorio regionale a cui il processo fa riferimento. Vengono incluse, all'interno del concetto di "partecipante", anche tutte le associazioni, le imprese, le organizzazioni e tutte le altre formazioni sociali che abbiano un interesse ad esprimere la propria opinione e le proprie idee riguardo una determinata tematica sottoposta a consultazione pubblica. Possono essere inseriti all'interno dei partecipanti anche tutti i soggetti che il responsabile del dibattito ritenga utile far partecipare, ad esempio figure tecniche o che abbiano conoscenze che si ritiene possano dare un significativo contributo al processo e alla conseguente decisione.

Il comma 3 dell'articolo 3, invece, definisce l'oggetto della consultazione. Possono essere sottoposti a consultazione dei cittadini⁶⁰ tutte le procedure ed i procedimenti che abbiano come scopo l'elaborazione di atti normativi regionali, quindi tutte le leggi ed i regolamenti, oppure gli atti di programmazione, pianificazione e progettazione in ambito regionale e locale, per i quali è consigliata e richiesta l'opinione dei cittadini che saranno destinatari di questi processi decisionali.

All'interno del comma 7 dell'articolo 4, si sottolinea che il prodotto della partecipazione pubblica, quindi l'insieme dei commenti, delle proposte e dei questionari che i cittadini inviano all'amministrazione o all'ente responsabile del processo di consultazione, dovrà essere consultato dalle autorità che avranno la responsabilità di deliberare. Queste ne dovranno tenere conto e dare spiegazione, all'interno del provvedimento finale, di come i risultati del processo partecipativo sono stati tenuti in considerazione e le eventuali motivazioni per le quali alcuni contributi sono stati scartati o sono stati reputati inammissibili.

⁵⁹ Legge regionale 13 luglio 2017 numero 28, comma 1, articolo 3, capo I

⁶⁰ Legge regionale 13 luglio 2017 numero 28, comma 3, articolo 3, capo I

Al comma 9 del medesimo articolo, viene ufficializzato l'utilizzo di una piattaforma informatica (Puglia partecipa) per rafforzare e favorire il dialogo con i cittadini e tutti i portatori di interesse rispetto a tutte le tematiche sottoposte a consultazione pubblica, che dia garanzia di trasparenza e che permetta di condividere proposte, consultazioni pubbliche e informazioni. La piattaforma e le sue funzionalità sono state stabilite, come da disposizione della legge numero 28 del 2017, da apposito regolamento⁶¹.

Un'interessante innovazione introdotta dalla Legge sulla partecipazione di Regione Puglia è portata da due tipologie di incontri tra istituzioni e cittadini: il Town Meeting e il Citizen Meeting. Della prima tipologia di incontro si tratta all'interno del comma 3 dell'articolo 8, che descrive il Town meeting come un incontro rivolto ad esponenti politici quali sindaci ed amministratori di enti locali sul programma di governo, in particolare riguardo allo sviluppo della partecipazione.

Il comma 4 dell'articolo 8, invece, descrive i Citizen Meeting, che consistono in incontri tematici a base territoriale cui possono prendere parte tutti i soggetti descritti precedentemente nell'ambito della definizione di "partecipante", quindi tutti i soggetti residenti all'interno del territorio regionale. Questi incontri possono essere convocati su richiesta di un soggetto residente all'interno del territorio regionale, da parte di un amministratore locale, del presidente della Giunta regionale, consultando l'Ufficio della partecipazione, che ha il compito di accettare o meno la proposta di incontro e stabilirne di conseguenza le modalità di svolgimento.

5.3.3 Intervista allo staff della piattaforma Puglia partecipa

Al fine di comprendere al meglio le modalità di gestione della piattaforma di partecipazione pubblica di Regione Puglia, ho contattato lo staff di gestione della piattaforma tramite l'indirizzo e-mail indicato sulla stessa: partecipazione@regione.puglia.it.

Mi è stato fornito un diverso indirizzo e-mail, riferimento del Referente dell'ufficio di Comunicazione Istituzionale Ufficio Partecipazione di Regione Puglia, al quale ho potuto porre le domande, che riporto di seguito.

⁶¹ Legge regionale 13 luglio 2017 numero 28, comma 9, articolo 4, capo II

Prima domanda: “esistono delle norme o delle linee guida che regolano la creazione e la gestione dei processi presenti sulla vostra piattaforma? (Sia dal punto di vista della forma che del contenuto)

Risposta: “Esiste un manuale “Puglia Partecipa – Linee guida per una comunicazione collaborativa”, che è in fase di aggiornamento per alcune modifiche evolutive che saranno introdotte a breve. Il manuale fornisce agli amministratori/referenti delle singole pagine alcune indicazioni di massima sulla redazione e l’organizzazione dei contenuti e, principalmente, le istruzioni per la creazione e l’articolazione dei processi partecipativi sulla piattaforma, includendo, oltre ai consigli per l’impostazione di pagine descrittive, anche l’attivazione delle componenti più utili a seconda delle diverse esigenze, dai questionari, alle proposte, agli incontri, al blog, senza tralasciare la possibilità di utilizzare la newsletter per aggiornare tempestivamente i cittadini che seguono il processo partecipativo. Le allego il pdf e una breve appendice fornita ai beneficiari dei finanziamenti, con le “best practice” di esempi raccolti dai processi pubblicati sulla piattaforma per una migliore comprensione e maggiori suggerimenti. Esiste anche un video tutorial registrato su meet durante uno dei momenti collegiali di formazione con i beneficiari ammessi a finanziamento.”

Seconda domanda: “I processi vengono “pubblicizzati” su qualche canale esterno alla piattaforma? Come possono i cittadini venire a conoscenza di un processo al quale potrebbero essere interessati a contribuire?”

Risposta: “Ogni beneficiario dell’avviso, oltre ad essere tenuto (per obbligo alla firma della convenzione) all’aggiornamento dello spazio assegnatogli sulla piattaforma con ogni iniziativa/evento, che viene monitorato ed eventualmente rilanciato sulla pagina Facebook di Puglia Partecipa, è invitato a comunicarci i momenti principali delle fasi del processo cui dare maggiore evidenza attraverso la pubblicazione nell’area Istituzione e Partecipazione del sito istituzionale della Regione Puglia ma anche attraverso comunicati stampa, post sulla pagina Facebook della Regione Puglia oltre a quelli sulla pagina Puglia Partecipa, a seconda del coinvolgimento più o meno ampio dei cittadini pugliesi alla problematica e all’iniziativa. Inoltre, vengono monitorate sui social le menzioni (tag, hashtag, ecc.) di “Puglia Partecipa” in modo da amplificare, anche sui nostri canali, la comunicazione effettuata sui canali gestiti in “proprio” dai promotori di processi partecipativi finanziati o di interesse regionale. La diffusione e l’informazione sui processi dipende molto dall’attenzione per la comunicazione e la

“pubblicità” degli stessi promotori anche per il tramite dello stesso Ufficio Partecipazione, coadiuvato dall’assistenza tecnica della Comunicazione Istituzionale.”

Terza domanda: “Avete a disposizione dati quantitativi sull’utilizzo della vostra piattaforma, che possono eventualmente essere visionati? (Es. numero di visite, numero di utenti registrati, dati sulla partecipazione ai diversi processi, ecc.)”

Risposta: “Purtroppo i dati relativi agli accessi e registrazioni sulla piattaforma sono estratti dalla nostra assistenza tecnica mentre sono rilevabili, ovviamente, quelli di sintesi relativi ai processi partecipativi pubblicati nelle diverse aree, regionali, territoriali e amministrazioni comunali (ex protocollo ANCI-RP). Le invio gli ultimi aggiornamenti al settembre 2022 in mio possesso.

Processi partecipativi ai sensi della presente legge:

Numero processi partecipativi promossi da Regione Puglia = 16

Numero processi partecipativi territoriali (selezionati tramite avviso pubblico) = 76

Processi partecipativi protocollo ANCI = 2

Avviso PugliaPartecipa 2018/19 ai sensi art. 14:

Numero proposte presentate = 310

Numero proposte ammesse a valutazione della Commissione = 261

Numero proposte ammesse in graduatoria = 155

Numero proposte finanziate = 82, di cui 6 non avviate

Piattaforma web Puglia Partecipa:

Numero processi partecipativi presenti = $(70+16+2)$ 88

Numero pagine informative attivate = 34

Numero accessi al sito (al settembre 2022) = 108.730

Numero di utenti del sito (al settembre 2022) = 65.672

Numero di utenti registrati (al settembre 2022) = 2970”

Dai dati forniti direttamente dal Referente dell’ufficio di Comunicazione Istituzionale Ufficio Partecipazione di Regione Puglia, si evince come, per quanto vi sia la necessità di incrementare il coinvolgimento della cittadinanza e la diffusione della cultura della partecipazione, rispetto alla media di fruizione delle piattaforme analoghe di altre Regioni, Puglia Partecipa sia su già su buoni livelli. Naturalmente, trattandosi di uno strumento estremamente innovativo e il cui uso non è ancora entrato all’interno delle abitudini dei cittadini rispetto al loro rapporto con il mondo politico, vi è la necessità di contestualizzare questi dati e razionalizzarli di conseguenza.

5.4 La piattaforma di Regione Toscana

L'ultimo caso di studio che ho deciso di includere all'interno di questo capitolo, è quello di Regione Toscana, che si rende estremamente interessante sia per la storia partecipativa che presenta, sia per il fatto che, rispetto ad Emilia-Romagna e Puglia, non ha usufruito del software Decidim per lo sviluppo della sua piattaforma per la partecipazione pubblica. Infatti, la tecnologia sfruttata per la realizzazione del portale è "CMS Liferay DXP 7.2"⁶². Lo spazio dedicato alla consultazione dei cittadini è stato integrato nel più ampio ambito della piattaforma "Open Toscana", dedicata all'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese. Nell'Immagine 8 si può vedere la homepage di Open Toscana.



Immagine 8

All'interno della sezione "Comunità", si può eseguire l'accesso all'area "Partecipazione", all'interno della quale sono presenti le stanze, che sono i veri e propri processi di consultazione dei cittadini.

Il portale Open Toscana nasce nel 2014⁶³, con lo scopo di fornire ai cittadini una piattaforma semplice e moderna con la quale poter accedere ai servizi offerti dalla Regione e agli spazi partecipativi disponibili per contribuire ai processi decisionali promossi dalle amministrazioni e dagli enti presenti sul territorio regionale. La crescita del portale negli anni è stata esponenziale ed ha potuto sfruttare una tradizione

⁶² "Evoluzione piattaforma Open Toscana per l'erogazione dei servizi ai cittadini e imprese", Direzione sistemi informative, infrastrutture tecnologiche e innovazione, 19 aprile 2021

⁶³ Ibidem

partecipativa già esistente e grazie alla quale la popolazione ha sviluppato un’abitudine alla collaborazione con le istituzioni, quantomeno sul piano regionale. Per quanto concerne le “stanze” di partecipazione, all’interno della sezione dedicata su Open Toscana, negli anni sono stati creati 211⁶⁴ processi partecipativi, indice di un ampio utilizzo dello strumento e quindi di una sua generale efficacia.

Allargando lo sguardo rispetto alla fruizione dell’intero portale, negli anni gli accessi alla piattaforma sono stati 550.000 (dato riguardante il periodo 2014 - 2021), per un totale di 362.000 utenti⁶⁵. Questi numeri riguardano l’intera piattaforma Open Toscana, dunque non solamente la sezione “Partecipa.toscana”, però ritengo siano ugualmente importanti, potendo sfruttare l’ampia visibilità che il portale garantisce per poter mettere in risalto i processi partecipativi inseriti al suo interno.

Nell’Immagine 9 è possibile vedere il layout della sezione dedicata alla partecipazione dei cittadini.

Come si può vedere, la pagina dedicata alle stanze di consultazione è molto diversa rispetto alle piattaforme che sfruttano il software Decidim. i processi di partecipazione non presentano le informazioni riassuntive fin dalla schermata generale, viene però data la possibilità agli utenti di eseguire una ricerca all’interno della sezione applicando diversi filtri per consentire una navigazione più precisa.

⁶⁴ Ibidem

⁶⁵ Ibidem



Immagine 9

Gli utenti, infatti, possono cercare una precisa stanza di consultazione inserendo una parola chiave all'interno dell'apposita barra di ricerca, oppure cercare stanze relative ad una determinata categoria di appartenenza, ad esempio "Ambiente e territorio" o "Salute e Welfare", cercare tra le stanze che riportino lo stato "aperta" o "chiusa", o ancora ordinare l'elenco di tutte le stanze presenti in piattaforma secondo la rilevanza, l'ordine alfabetico, o secondo i processi più recenti.

All'interno delle singole stanze di consultazione, invece, l'aspetto grafico non differisce in maniera radicale dai processi presenti sulle piattaforme Decidim, come si può vedere nell'Immagine 10.



Immagine 10

Le stanze presentano, nella parte alta della schermata, la descrizione del processo di partecipazione, le fasi della consultazione e la possibilità di inserire una proposta in merito all'oggetto della consultazione stessa. Nella parte più in basso, si trova una sezione dedicata ai commenti che gli utenti possono inserire o dove possono leggere i commenti inseriti da altri, una sezione dedicata agli eventi in programma, la sezione notizie e i contatti dei referenti del processo.

La piattaforma è stata migliorata ulteriormente nel corso degli ultimi anni per garantire una sempre migliore esperienza per gli utenti che ne fruiscono, rendendo la navigazione e l'utilizzo il più possibile semplice ed agile, garantendo la massima inclusività. Infatti, è stata creata anche una app per dispositivi mobili che consenta ai cittadini di poter usufruire dei servizi a disposizione sull'intero portale Open Toscana e anche di prendere parte ai processi partecipativi inseriti all'interno della sezione Partecipazione.

Dal punto di vista della comunicazione verso i cittadini, Open Toscana dispone di diversi canali che sfrutta per informare la popolazione riguardo alle iniziative che intraprende e ai percorsi partecipativi che promuove. I social network utilizzati sono, in particolare, Facebook, Twitter, Instagram e LinkedIn.

Come detto, grande forza ed efficacia agli strumenti di partecipazione messi a disposizione dei cittadini da parte di Regione Toscana viene data dalla tradizione più che decennale in ambito di consultazione pubblica, supportata da una struttura normativa chiara e completa. Di questo ho trattato all'interno del Capitolo secondo, all'interno del quale ho descritto la Legge regionale n. 46 del 2013, denominata

“Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, frutto di leggi precedenti, che già avevano posto ottime basi per l’implementazione di nuovi strumenti e di un sempre maggior coinvolgimento della popolazione nella strutturazione di nuove politiche, che costituiscano efficaci risposte ai bisogni espressi dai cittadini stessi.

5.4.2 Intervista allo staff della piattaforma Open Toscana e partecipa.toscana.it

Così come nel caso delle piattaforme di Emilia-Romagna e Puglia, anche per la piattaforma di Regione Toscana ho contattato tramite e-mail l’indirizzo di contatto inserito sul portale. Le risposte sono state fornite da un membro della Redazione di Open Toscana, elaborate congiuntamente con gli altri membri del medesimo ufficio. Le risposte sono state estremamente utili alla migliore comprensione della struttura della piattaforma che, essendo diversa dalle altre prese in esame, necessitava di alcuni chiarimenti. Riporto di seguito in maniera integrale l’intervista.

Prima domanda: “Esistono delle norme o delle linee guida che regolano la creazione e la gestione dei processi presenti sulla vostra piattaforma (sia dal punto di vista della forma che del contenuto)?”

Risposta: “Alcuni processi presenti sulla piattaforma Open Toscana sono disciplinati da norme regionali. Si veda, nel caso dei processi partecipativi caratterizzanti la sezione Partecipa Toscana, la legge regionale numero 46 del 2 agosto 2013 intitolata “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. Tale norma riconosce ufficialmente il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all’elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, e si compone di cinque ‘Capi’. Tra questi, particolare importanza ricopre il Capo I, che prevede l’instaurazione dell’organo indipendente denominato “Autorità regionale per la garanzia e a promozione della partecipazione” (nota anche come APP). L’Autorità si compone di tre membri nominati dal Consiglio regionale, i quali rimangono in carica per cinque anni. Tra i diversi compiti dell’Autorità, oltre all’attivazione d’ufficio del cosiddetto Dibattito pubblico (disciplinato dalla medesima norma), vi sono la valutazione preliminare e l’ammissione dei progetti partecipativi al sostegno regionale. Progetti partecipativi che verranno successivamente valutati nel rendimento e negli effetti della stessa Autorità. Dal punto di vista contenutistico, invece, Regione Toscana ha realizzato dei manuali di Redazione web in sostegno agli addetti designati

all'aggiornamento dei diversi progetti autorizzati, con lo scopo di guidarli nella creazione e nell'aggiunta dei contenuti da inserire all'interno delle piattaforme che regolano le cosiddette "Stanze di partecipazione" (pagine web dei singoli progetti). Si tratta di vere e proprie linee guida che indirizzano i soggetti verso un corretto utilizzo della piattaforma."

Seconda domanda: "I processi partecipativi vengono "pubblicizzati" su qualche canale esterno alla piattaforma? Come possono i cittadini venire a conoscenza di un processo al quale potrebbero essere interessati a contribuire?"

Risposta: "I processi partecipativi rientrano tra i diversi servizi pubblicizzati all'interno dei canali social dedicati a 'Open Toscana'. Inoltre, ogni singolo mediatore/curatore della stanza di partecipazione, ha la facoltà di creare autonomamente ed esternamente dalla piattaforma un proprio profilo Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, o YouTube dedicato al progetto, potendo inserire il link di collegamento a questi ultimi anche in uno spazio dedicato all'interno della pagina web presente su 'partecipa.toscana.it.' Questi, dunque, uniti alla sezione 'partecipa.toscana.it' (reperibile attraverso il percorso <https://open.toscana.it/> → 'Comunità' → 'Partecipazione'), sono gli strumenti messi a disposizione dei cittadini per venire a conoscenza dei processi partecipativi. Per ultimo, si segnala la promozione dei processi partecipativi anche mediante l'app mobile di 'Open Toscana'. Esiste poi l'indirizzo mail ("redazione" <redazione@open.toscana.it>) che viene utilizzato come contatto di riferimento principale dai mediatori dei diversi progetti per ricevere assistenza di qualsiasi tipo. A questo indirizzo, ad esempio, vengono inviate le richieste di creazione e apertura delle stanze di partecipazione, e le richieste di supporto in caso di necessità o di difficoltà rinvenute nell'inserimento dei contenuti nella piattaforma."

Terza domanda: "Su quale software si basa la vostra piattaforma? (altre piattaforme regionali utilizzano, ad esempio, Decidim)"

Risposta: "Il software che viene utilizzato come Web Content Management System per i processi partecipativi è il medesimo utilizzato per il portale di Open Toscana, vale a dire Liferay DXP 7.2. I browser supportati sono quelli più comuni: Chrome, Firefox, Edge e Safari, mentre la piattaforma usa tecnologia responsive per la fruizione da browser desktop e mobile. Non è necessaria autenticazione se non nelle funzioni specifiche, nei servizi e per il back-office, dove l'autenticazione avviene tramite gli standard SPID e CNS/CIE, o tramite la piattaforma regionale ARPA. Nella pagina 6

del file pdf (in allegato) 'Progetto Open Toscana' è disponibile uno schema architettonico della piattaforma Open Toscana, che rappresenta la base su cui operano anche le stanze di partecipazione.”

Quarta domanda: “Avete a disposizione dati quantitativi sull'utilizzo della vostra piattaforma, che possono eventualmente essere visionati? (Es. numero di visite, numero di utenti registrati, dati sulla partecipazione ai diversi processi, ecc.)”

Risposta: “In un periodo compreso tra il 2014 e il momento in cui si scrive (dicembre 2022), la piattaforma conta circa 211 stanze di partecipazione avviate. Di queste, 102 risultano chiuse o archiviate e 109 aperte o in corso di aggiornamento. Dal sito web partecipa.toscana.it, invece, sono ancora oggi visualizzabili (quindi non ancora archiviati) 180 processi di partecipazione, composti sia da processi chiusi sia da processi aperti. Per quanto riguarda il numero di utenti registrati, si contano almeno un mediatore e un operatore (addetto al caricamento dei contenuti) per ogni singolo processo partecipativo all'interno della piattaforma. Venendo, infine, ai dati di accesso, Regione Toscana, in merito a "partecipa.toscana.it", si è registrata dal 27/04/2022 sul sistema di monitoraggio Web Analytics Italia - WAI, gestita da AGID. I dati di accesso vengono registrati ma siamo in attesa dell'aggiornamento di WAI alla nuova versione, prevista da AGID per gennaio 2023. A quella data sarà possibile visionare i dati di monitoraggio che purtroppo ad oggi non sono disponibili.”

Capitolo sesto

Le piattaforme locali

6.1 Una panoramica sulle piattaforme locali in Italia

Dopo aver descritto le piattaforme di livello centrale in Italia, all'interno del capitolo quarto, e dopo aver trattato tre casi di studio relativi a tre piattaforme di livello regionale particolarmente significativi nel capitolo quinto, all'interno di questo capitolo vengono descritti due casi di studio relativi a due piattaforme locali che, per motivi differenti, presentano aspetti di particolare interesse ai fini della mia ricerca.

Le piattaforme che verranno descritte all'interno di questo capitolo sono la piattaforma per la partecipazione del Comune di Milano e quella del Comune di Vignola.

La prima rappresenta il caso di una delle poche grandi città che si è dotata di una piattaforma, come vedremo nel paragrafo seguente, esclusivamente dedicata alla consultazione pubblica per lo sviluppo di politiche e decisioni in ambito locale, la seconda, invece, riguarda il caso interessante e positivo di un Comune di piccole dimensioni che ha deciso di farsi promotore della cultura del governo aperto.

Le piattaforme per la partecipazione pubblica che fanno riferimento ad amministrazioni locali, rispetto alle piattaforme regionali e centrali, hanno indubbiamente una più ristretta quantità di strumenti a loro disposizione, in termini di risorse e di personale da poter destinare alla gestione del portale, e una minor popolazione da poter coinvolgere.

Quest'ultimo fattore, se in termini relativi è assolutamente logico, potendo la piattaforma locale rivolgersi unicamente ai residenti del Comune di riferimento, in termini assoluti può rappresentare un fattore killer. Infatti, come si è potuto constatare consultando i dati sull'utilizzo delle piattaforme centrali e regionali, l'utilizzo delle piattaforme per la partecipazione è sì in crescita, ma rimane ad oggi ancora su numeri bassi se si considera la totalità del bacino d'utenza cui i processi si rivolgono.

A fronte di ciò, se per una piattaforma regionale o centrale può comunque risultare accettabile la partecipazione di poche centinaia di utenti, nel caso di una piattaforma locale i numeri possono potenzialmente essere sufficientemente bassi da rendere totalmente inefficace un processo di consultazione ed ininfluenti i suoi risultati.

D'altra parte, la grande forza su cui le piattaforme di livello locale possono fare leva è la maggiore vicinanza delle istituzioni ai cittadini a cui i processi di consultazione si rivolgono. Infatti, è più probabile che un cittadino decida di dare il proprio contributo per una decisione condivisa della quale probabilmente potrà percepire gli effetti in maniera estremamente più concreta e quotidiana, piuttosto che partecipare ad un processo nel quale si tratta di materie più complesse e lontane dai bisogni reali e giornalieri dei cittadini. La partecipazione è infatti influenzata in modo molto consistente dalla percezione che i cittadini hanno rispetto all'utilità di un processo, della conseguente decisione, e soprattutto del peso che il loro singolo contributo può avere sull'intero processo. Questo peso è sicuramente maggiore se viene espresso in un ambito nel quale la popolazione a cui la consultazione si rivolge è numericamente molto ristretta.

In ambito locale, quindi, i cittadini hanno la possibilità di rivolgere le proprie istanze e i propri bisogni all'amministrazione di riferimento, potendosi aspettare che queste segnalazioni abbiano un peso e un'utilità reali nel miglior indirizzo delle decisioni pubbliche e che queste rappresentino una risposta efficace.

Nel caso della maggioranza delle realtà di livello locale, la cultura del governo aperto è comunque portata avanti con iniziative e strumenti differenti, quali incontri in presenza o la possibilità di presentare petizioni.

Per quanto riguarda lo sviluppo di piattaforme digitali interamente dedicate alla consultazione, i limiti che possono essere riscontrati da un'amministrazione comunale possono essere diversi, come anticipato, dati ad esempio dalla mancanza di risorse economiche e strumentali, che possono condurre alla scelta di altre priorità. Spesso, gli enti locali preferiscono appoggiarsi alla piattaforma regionale di riferimento anziché svilupparne una propria con il rischio di farne un uso limitato e di rischiare di abbandonare lo strumento, andando incontro ad un sostanziale spreco di risorse.

Nel precedente capitolo, ad esempio, nel caso della piattaforma di Regione Puglia, al suo interno è stata sviluppata un'area interamente dedicata ai processi territoriali⁶⁶, nei quali figurano numerose consultazioni avviate da piccoli comuni.

6.2 La piattaforma del Comune di Milano

Il Comune di Milano, come anticipato nel paragrafo precedente, rappresenta un caso di studio esemplare di un grande ente locale che si è dotato di una piattaforma per la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali che regolano la gestione della città. La piattaforma è chiamata “Milano Partecipa”, ed è basata, come la maggior parte delle altre piattaforme prese in esame all'interno del mio elaborato, sul software open source Decidim.

Al fine di promuovere e incrementare l'utilizzo delle pratiche di governo aperto e di partecipazione attiva della cittadinanza, il Comune di Milano ha adottato un regolamento per la partecipazione, approvato il 22 febbraio 2016 e modificato nel luglio 2021⁶⁷.

All'interno del “Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare”, vengono stabiliti i principi su cui si basa l'approccio del Comune verso gli strumenti partecipativi, e le modalità con cui i processi di consultazione pubblica possono essere gestiti, siano essi svolti con modalità più classiche, come i diversi tipi di referendum che il Regolamento stesso definisce, o con strumenti di ultima generazione, quali ad esempio la piattaforma oggetto del presente paragrafo.

Il primo principio enunciato è quello della collaborazione⁶⁸, che deve instaurarsi nel rapporto reciproco che intercorre tra i cittadini del Comune di Milano e l'amministrazione comunale. Questo principio di reciproco ausilio è inteso a portare il beneficio dell'intera comunità cittadina, tramite un percorso nel quale entrambe le parti portino diverse competenze e conoscenze per arrivare ad una molteplicità di proposte, tra le quali sarà possibile scegliere la più adeguata a rispondere ai bisogni espressi dalla cittadinanza stessa in sede di consultazione.

⁶⁶ Sito internet partecipazione.regione.puglia.it

⁶⁷ Sito internet partecipazione.comune.milano.it

⁶⁸ “Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare”, art. 2, Comune di Milano, deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 22 febbraio 2016, modificato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 73 del 23 luglio 2021

Un altro principio su cui si basa l'approccio del Comune di Milano nei confronti delle attività partecipative è quello della condivisione⁶⁹.

Questo principio ricalca altri regolamenti e leggi regionali che sono stati descritti nei capitoli precedenti. Infatti, riguarda la condivisione, da parte dell'amministrazione comunale, di tutti i documenti e gli allegati utili ai cittadini per poter procedere ad una partecipazione cosciente ed informata.

A questo, si aggiunge anche la condivisione che i cittadini operano, nei confronti dell'amministrazione, di tutte le conoscenze e le informazioni che possono essere pertinenti ed utili per lo sviluppo di una decisione maggiormente efficace e cosciente.

All'interno del Regolamento si parla anche del principio di inclusione⁷⁰, uno dei cardini del concetto di open government, per il quale ogni cittadino o gruppo può esercitare il diritto alla partecipazione, senza che vi siano distinzioni o di alcun genere basate sul sesso, la religione, eccetera.

Infatti, è lo stesso Regolamento a definire i soggetti che hanno la possibilità di attivare un processo di consultazione o di prenderne parte. Questi sono tutti i soggetti residenti del Comune di Milano che abbiano un'età di almeno 16 anni, indipendentemente dalla loro cittadinanza, oppure che risiedano in altri comuni ma che abbiano un rapporto continuativo con il Comune di Milano, come ad esempio il luogo di studi, il luogo di lavoro, o il domicilio. Come ribadito più volte all'interno di questo elaborato, l'inclusività e l'apertura al più ampio bacino d'utenza possibile, nello svolgimento di un processo di consultazione pubblica, è un fattore di cruciale importanza per determinarne l'efficacia, nonché per garantire l'attendibilità, anche statistica, dei risultati e della conseguente decisione basata su di essi.

Infine, il principio di rendicontazione⁷¹, che si uniforma al più generale principio di trasparenza di cui si è già discusso, riguarda la trasmissione dei risultati dei processi partecipativi. Questi devono essere trasmessi dagli organizzatori delle consultazioni con documenti in formato aperto, dunque consultabile da qualsiasi cittadino, in forma integrale e completa di tutti i commenti e gli interventi che sono pervenuti all'amministrazione o all'ente proponente. Inoltre, lo stesso principio richiede che l'amministrazione comunale trasmetta in maniera altrettanto trasparente, un

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ Ibidem

documento contenente una sua valutazione sugli esiti della consultazione e relativa all'impatto che questa avrà sulle decisioni che dovranno essere prese.

All'interno dell'articolo 4 del Regolamento viene affrontato il tema degli strumenti digitali. In particolare, all'interno del comma 1 viene enunciato come tutti i diritti di partecipazione in capo ai cittadini del Comune possano essere esercitati sia in modalità digitale che in modalità analogica, ammettendo l'utilizzo di ogni strumento messo a disposizione. A questo proposito, lo stesso comma 1 menziona l'utilizzo della piattaforma digitale tramite la quale i cittadini hanno la possibilità di sfruttare tutti gli strumenti che il Regolamento descrive e norma.

A tutela della privacy dei singoli soggetti, il comma 4 dello stesso articolo descrive come venga messa in atto, da parte del sistema digitale, una pseudonimizzazione, per cui viene tutelata l'identità degli utenti che inseriscano contributi all'interno della piattaforma di partecipazione.

Nell'articolo 5 del Regolamento, viene fatto riferimento alle modalità operative di gestione dei processi partecipativi, che possono essere attivati direttamente dai singoli cittadini, oppure dall'amministrazione comunale. Questi processi, devono avere una durata compresa tra le 4 e le 16 settimane, considerando il periodo dall'inizio della consultazione alla sua conclusione. I processi devono essere sottoposti al giudizio del municipio di riferimento del territorio, se si tratta di una materia di interesse specifico e circoscritto ad una determinata zona, oppure vengono sottoposti alla conferenza dei presidenti dei municipi nel caso in cui l'oggetto del processo di consultazione riguardi l'intero territorio comunale senza distinzioni.

L'ultimo articolo che desidero riportare ai fini di una chiara spiegazione riguardo la gestione dei processi partecipativi prevista dal Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione attiva, è l'articolo 6, con il quale viene descritto lo strumento del patto di partecipazione.

Questo patto consiste in un atto amministrativo che fornisce una descrizione puntuale e precisa degli obiettivi del processo di partecipazione proposto, le sue caratteristiche, la sua durata, e definisce i ruoli e le rispettive responsabilità in capo all'amministrazione comunale e ai partecipanti. Il patto di partecipazione deve necessariamente contenere, in primo luogo, una definizione dell'oggetto della consultazione pubblica. Deve includere una definizione di tutti i materiali e i documenti che è necessario inserire all'interno dello spazio dedicato al processo, al fine di fornire ai partecipanti tutte le

informazioni utili ad una partecipazione informata, in linea con il principio di condivisione sopra enunciato.

All'interno del patto di partecipazione, inoltre, deve figurare il ruolo del coordinatore, se questo è previsto per il processo partecipativo in avvio. Nel caso in cui questa figura sia prevista, può sottoscrivere a sua volta il patto oggetto dell'articolo 6.

Devono essere descritte le modalità con cui gli organizzatori della consultazione intendono svolgere le diverse attività di cui si prevede lo svolgimento, se intendono servirsi di strumenti digitali, quali ad esempio la piattaforma Milano Partecipa, o se si prevede di servirsi unicamente di strumenti analogici, oppure una combinazione delle due. Ancora, devono essere descritte le modalità con cui si intende dare la possibilità agli utenti di esprimere le proprie opinioni, se è prevista una qualche modalità di voto o semplicemente uno spazio dove i cittadini ed eventualmente gli utenti della piattaforma possano esprimere i propri commenti.

All'interno del patto di partecipazione devono essere inserite eventuali figure esterne, come consulenti, per i quali dev'essere definito nel dettaglio il ruolo, così come la presenza di eventuali facilitatori, dei quali dev'essere giustificata e motivata la presenza con riferimento alle loro competenze in merito allo svolgimento di processi partecipativi e alla gestione di consultazioni pubbliche.

In ultimo, all'interno del patto di partecipazione, è richiesto di inserire anche il parere dei municipi del Comune di Milano, e le eventuali delibere, se ne sono stati rilasciati, con le eventuali conseguenti misure adottate.

Il Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare non è l'unico documento nel quale viene menzionata e normata la partecipazione dei cittadini alla vita politica e ai processi decisionali del Comune di Milano. Infatti, all'interno dello Statuto dello stesso Comune, vengono identificate diverse forme di partecipazione popolare, tra le quali, oltre ai processi partecipativi descritti dal Regolamento appena descritto, anche diverse tipologie di referendum⁷²: popolari, consultivi di indirizzo, propositivi e abrogativi.

La piattaforma del Comune di Milano si basa quindi su solide basi normative, che descrivono dettagliatamente gli aspetti organizzativi, operativi e formali che devono

⁷² “Statuto del Comune di Milano”, deliberazione del 3 ottobre 1991, n. 653 e successive modifiche

accompagnare lo sviluppo di un processo di consultazione dei cittadini che venga proposto in modalità digitale ai cittadini.

A questo proposito, si specifica come all'interno della piattaforma Milano Partecipa vengano attivati processi che riguardino sia gli istituti descritti all'interno dello Statuto del Comune, i diversi tipi di referendum e di petizioni, sia le consultazioni, la raccolta di osservazioni e di proposte⁷³ come normate all'interno del Regolamento sulla partecipazione.

Come si può vedere all'interno dell'Immagine 1, le sezioni all'interno della piattaforma sono chiaramente suddivise per tipologia di consultazione.



Immagine 1

Sono proprio la varietà e la ricchezza di tipologie di consultazione pubblica a caratterizzare la piattaforma del Comune di Milano. Benché il layout generale sia chiaramente riconducibile al software Dedicim, come ampiamente visto all'interno dei capitoli precedenti nei diversi casi delle piattaforme che sfruttano il medesimo sistema, questa è l'unica piattaforma che nella barra del menu presenta addirittura tre voci distinte, "Processi", "Petizioni" e "Referendum".

Desidero concentrarmi maggiormente sulla sezione "Processi", poiché rappresenta lo strumento più innovativo, nonché oggetto della ricerca di questo elaborato, fermo restando l'interessante adattamento al mondo digitale di strumenti di consultazione della popolazione più classici, evoluzione utile a renderli più accessibili e fruibili.

⁷³ Sito internet partecipazione.comune.milano.it



Immagine 2

Nell'Immagine 2 è quindi possibile vedere la sezione "Processi" della piattaforma Milano Partecipa, che ad oggi, febbraio 2023, conta 7 processi totali, di cui 5 conclusi. È interessante una considerazione, nello specifico, riguardo ad un processo attivo sulla piattaforma, "Assemblea permanente dei cittadini sul clima", presente nell'Immagine 2. Questo rappresenta una tipologia di consultazione particolare, di cui ho fatto menzione all'interno dei capitoli precedenti, che è la consultazione permanente. Questo strumento consiste in un processo partecipativo di lunga durata, che consente alla cittadinanza di poter esprimere le proprie opinioni e di portare i propri contributi, a volte ciclicamente, a volte tramite l'utilizzo di diversi metodi di consultazione, per collaborare nello sviluppo di politiche relative a tematiche di ampio respiro. Nel caso in questione, il processo di consultazione della cittadinanza è stato aperto nell'ottobre 2022 e si chiuderà il 31 dicembre 2030⁷⁴.

⁷⁴ Ibidem

Durante questo lungo percorso, verranno coinvolti novanta cittadini, che saranno sorteggiati a rotazione periodica per garantire un ricambio di punti di vista. I cittadini che possono essere coinvolti sono tutti coloro i quali abbiano almeno sedici anni di età e siano residenti nel Comune di Milano. Ovviamente, l'invito può essere rifiutato. Nel caso in cui il sorteggiato o la sorteggiata decida di prendere parte all'iniziativa, dovrà prendere parte ai lavori dell'Assemblea permanente per un periodo di sei mesi consecutivi, dopo aver ricevuto una formazione relativa ai temi che riguardano la discussione al fine di ottenere una partecipazione informata e cosciente. Come metodo di partecipazione è stato scelto il sorteggio casuale per garantire una pluralità di punti di vista derivanti da cittadini di diversa estrazione sociale e facenti parte di diversi segmenti sociali, diverse età, diverse professioni, diversa educazione, e via dicendo.

Questo metodo di consultazione è particolarmente efficace in casi analoghi al presente esempio, dove i responsabili del processo possono disporre di un lungo periodo di consultazione e dove hanno necessità che vengano espressi punti di vista che coprano il più possibile la conformazione sociale della cittadinanza di riferimento.

Pur non avendo ancora molti processi attivi al suo interno, la piattaforma per la partecipazione pubblica del Comune di Milano rappresenta un buon caso di studio e un ottimo spunto di riflessione per immaginare quali potrebbero essere gli scenari futuri di sviluppo delle piattaforme digitali per la consultazione dei cittadini, come descriverò all'interno del capitolo finale, dedicato alle criticità e alle conclusioni.

6.3 La piattaforma del Comune di Vignola

Come anticipato all'interno del paragrafo 6.1, all'interno di questo capitolo ho deciso di presentare due case study diversi tra loro sotto diversi aspetti, pur rappresentando entrambi due piattaforme per la partecipazione pubblica in capo a due amministrazioni locali. Dopo aver descritto la piattaforma in uso dal Comune di Milano, una città metropolitana con un'ampia popolazione ed un alto numero di potenziali utenti attivi per la propria piattaforma, all'interno di questo paragrafo porto l'esempio di una piattaforma che, al contrario, è gestita da un'amministrazione locale che si rivolge a poche migliaia di abitanti, il Comune di Vignola, in provincia di Modena.

L'utilizzo di strumenti di consultazione dei cittadini è normato, in primis, dallo Statuto del Comune, approvato nel 2001.

All'interno dello Statuto, infatti, il Titolo II tratta gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta. L'articolo 5 indica il sostegno alla partecipazione dei cittadini all'attività politica e amministrativa del Comune come un impegno ufficiale per l'amministrazione comunale. Questa partecipazione dev'essere accompagnata e supportata dai principi di informazione e di trasparenza nei confronti dei cittadini, che devono ad esempio poter accedere liberamente agli atti pubblici e ai documenti a corredo dei processi partecipativi che vengono messi in atto⁷⁵.

All'articolo 9 dello Statuto vengono inseriti tutti gli istituti di democrazia diretta che il Comune di Vignola riconosce e considera come fondamentali strumenti di partecipazione della cittadinanza all'attività di amministrazione pubblica, tra questi inserisce: le istanze e le petizioni, la giornata della democrazia, la scelta partecipata, il consiglio comunale aperto, l'iniziativa popolare a voto consiliare, il referendum e consultazioni popolari, le assemblee di quartiere e il bilancio partecipativo⁷⁶. Quest'ultimo strumento, come descriverò successivamente, è il più utilizzato all'interno della piattaforma digitale "Vignola partecipa". Il suo scopo è quello di coinvolgere la cittadinanza nella programmazione e nell'utilizzo di una parte delle risorse che compongono ogni anno il budget pianificato e stanziato dall'amministrazione comunale. Le modalità secondo le quali questo strumento può essere utilizzato sono inserite all'interno dell'apposito "Regolamento sugli istituti di partecipazione e di democrazia diretta", approvato nel 2017. Questo documento è stato elaborato con lo scopo di disciplinare e normare tutte le forme di democrazia diretta menzionate all'interno dello Statuto del Comune di Vignola.

All'articolo 4 del Regolamento, vengono definiti i soggetti titolari del diritto di partecipazione quali tutti i soggetti residenti nel Comune di Vignola o che svolgano la loro attività lavorativa o i propri studi nel Comune, inclusi gli stranieri e gli apolidi, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età.

E' tratto comune ad entrambi i case study portati all'interno di questo capitolo disporre di precisi riferimenti normativi riguardanti l'utilizzo degli strumenti partecipativi, descritti sia all'interno dei rispettivi statuti, sia all'interno di regolamenti specifici di cui entrambi i comuni si sono dotati.

⁷⁵ Statuto del Comune di Vignola, deliberazione n. 5 del 26 gennaio 2001 e successive modificazioni

⁷⁶ Ibidem

La piattaforma del Comune di Vignola, “Vignola Partecipa”, è stata sviluppata, analogamente alla piattaforma di Milano, sfruttando il software open source Decidim, come si può evincere dal caratteristico layout della homepage mostrato nell’Immagine 3.



Immagine 3

Come è evidente, rispetto al caso del Comune di Milano gli strumenti utilizzati da “Vignola partecipa” sono limitati ai soli processi, trattandosi di una realtà meno complessa. La piattaforma viene prevalentemente utilizzata per i bilanci partecipativi, descritti precedentemente, in occasione dei quali ai cittadini è richiesto di portare il proprio punto di vista e di esprimere le proprie priorità rispetto alla destinazione di una parte dei fondi stanziati all’interno del budget di spesa annuale da parte dell’amministrazione comunale. Data la particolarità di questo strumento partecipativo, desidero focalizzare parte della descrizione sul suo utilizzo da parte del Comune di Vignola.

Come si evince dall’Immagine 4, i bilanci partecipativi sono processi di consultazione dei cittadini complessi, che presentano diversi strumenti a disposizione degli utenti, e diverse fasi attraverso le quali il processo si sviluppa.

Nell’esempio in questione, il Bilancio partecipativo 2022 del Comune di Vignola è stato strutturato su sette fasi che hanno avuto inizio nel febbraio 2022, con la fase di

preparazione e condivisione⁷⁷, nella quale sono stati svolti incontri con i cittadini per fornire loro indicazioni e informazioni utili per una partecipazione informata, e per definire il patto di partecipazione per la piattaforma, oltre che per illustrare il funzionamento della stessa piattaforma, quindi come i cittadini possano eseguire l'accesso e successivamente partecipare tramite l'utilizzo dei diversi strumenti a disposizione.

The screenshot shows the 'Vignola Partecipa' website interface. At the top, there is a navigation bar with 'Home', 'Processi', and 'Aiuto' links. A search bar and language selector ('Italiano') are also present. The main header features the title 'Bilancio Partecipativo 2022' with the subtitle 'Proponi e vota i progetti per la tua città'. A progress indicator shows 'FASE 6 DI 7' and a notification for 'Presentazione risultati del voto' from 14/07/2022 to 30/07/2022. Below the header, a menu lists various stages: 'IL PROCESSO', 'RISULTATI', 'VOTA I PROGETTI', 'FAI LA TUA PROPOSTA!', 'I BONUS ASSEGNATI', and 'INCONTRI'. The main content area includes an introductory paragraph, a section titled 'IL BILANCIO PARTECIPATIVO: COS'E'?' explaining the process and budget limits, and sections for 'CHI PUO' PARTECIPARE?' and 'COME PUOI PARTECIPARE?'. A right-hand sidebar provides key details: 'CHE COSA SI DECIDE' (108,000 euro for investments), 'CHI PARTECIPA' (residents over 16 or non-residents working/studying/volunteering in Vignola), 'COME SI DECIDE' (proposal presentation and voting), 'AREA ORGANIZZAZIONE' (Ufficio Democrazia e Partecipazione), 'PROMOTORE' (Comune di Vignola), 'DATA DI INIZIO' (15 febbraio 2022), and 'DATA DI FINE' (14 luglio 2022).

Immagine 4

Durante i mesi di marzo e aprile 2022 sono state raccolte le diverse proposte che i cittadini hanno fatto pervenire all'amministrazione comunale. Ad ogni cittadino è stata data la possibilità di presentare un massimo di due proposte⁷⁸, sia a nome proprio che a nome di un'associazione, organizzazione o gruppo che si intende rappresentare.

⁷⁷ Sito internet partecipa.comune.vignola.mo.it

⁷⁸ Ibidem

Durante la terza fase, svolta nei mesi di aprile e maggio 2022, sono state analizzate e valutate le proposte raccolte, nella loro ammissibilità e conformità ai criteri prestabiliti, da parte di una Commissione tecnica. In questa fase vengono coinvolti i promotori delle varie proposte, che la Commissione contatta per informare di eventuali modifiche che devono essere apportate per favorirne la realizzabilità.

Durante la fase successiva, la promozione prima del voto, i progetti derivanti dalle diverse proposte vengono presentati alla cittadinanza nell'ambito di un'assemblea pubblica e ne viene incoraggiata la condivisione al fine di coinvolgere nel loro supporto il maggior numero possibile di cittadini.

La fase del voto ha previsto, nel caso del Bilancio partecipativo 2022, l'utilizzo sia della piattaforma Vignola partecipa, sia la possibilità di votare in presenza, in sei località diverse all'interno del territorio cittadino⁷⁹. Questa scelta è, a mio parere, la più inclusiva, poiché l'oggetto della consultazione riguarda tutta la popolazione cittadina e questa è composta da soggetti che possono essere più o meno avvezzi all'utilizzo delle tecnologie quali computer o dispositivi mobili, tramite i quali è possibile accedere alla piattaforma digitale. In questo modo, è stato possibile dare a tutti i cittadini la possibilità di partecipare, dando pieno seguito ai principi enunciati sia all'interno dello Statuto del Comune sia nel Regolamento sugli istituti di partecipazione e di democrazia diretta.

Inoltre, è stata messa a disposizione dei cittadini anche una postazione per effettuare il voto sulla piattaforma Vignola partecipa presso un luogo fisico, dove i cittadini potessero sfruttare l'ausilio del personale tecnico messo a disposizione dell'amministrazione comunale.

Nel luglio 2022 sono stati presentati i risultati della votazione, all'interno del report disponibile sulla piattaforma. I cittadini che hanno partecipato sono stati 624, di cui 552 sono residenti e 72 cosiddetti "city user", ossia tutti i soggetti che pur non essendo residenti hanno diritto a prendere parte ai processi partecipativi, in linea con quanto previsto dal Regolamento, in quanto lavorino o studino all'interno del territorio comunale.

Rispetto al totale dei votanti, 383 hanno votato tramite la piattaforma Vignola partecipa, mentre 241 hanno usufruito delle postazioni di voto fisiche messe a

⁷⁹ Ibidem

disposizione sul territorio. Questi dati avvalorano la tesi per la quale, in determinati ambiti e riguardo ad oggetti di consultazione che coinvolgono, nei loro effetti, la totalità della popolazione di un territorio, sia efficace la scelta di ibridare gli strumenti online e in presenza, per venire incontro alle esigenze e all'eventuale deficit di competenze informatiche e tecniche di parte della cittadinanza.

La fase finale del processo partecipativo, che è ad oggi, febbraio 2023, ancora in atto, consiste nel monitoraggio rispetto alla realizzazione dei progetti che sono stati votati dai cittadini. E' prevista la creazione, all'interno della piattaforma Vignola partecipa, di una sezione dedicata alla pubblicazione di questi aggiornamenti, che i cittadini possano liberamente fruire in maniera del tutto trasparente.

Nonostante un bacino di utenza naturalmente ristretto rispetto a realtà più complesse, quali ad esempio il Comune di Milano, è palese come gli strumenti partecipativi, anche all'avanguardia, se utilizzati in modo realmente inclusivo e attento alle esigenze della popolazione, riscontrino un grado di partecipazione sempre maggiore e promettente per i suoi sviluppi futuri.

6.4 Intervista allo staff della piattaforma Vignola partecipa

Analogamente al lavoro di ricerca svolto per le piattaforme regionali e per le piattaforme centrali di cui ai capitoli precedenti, ho trovato estremamente utile porre alcune domande allo staff addetto alla gestione e implementazione della piattaforma per la partecipazione pubblica del Comune di Vignola. Tramite le risposte sono riuscito a ricavare diverse informazioni fondamentali per fornirmi una chiave di lettura meglio indirizzata e che mi ha consentito di trarre alcune conclusioni che presenterò nel capitolo seguente, riguardo le criticità e i possibili scenari futuri nell'utilizzo delle piattaforme digitali per la consultazione dei cittadini.

Riporto di seguito, integralmente, le domande e le risposte, fornite via e-mail, dal Referente per il Servizio cultura, promozione del territorio, sport e cittadinanza attiva del Comune di Vignola.

Prima domanda: "Esistono delle norme o delle linee guida che regolano la creazione e la gestione dei processi presenti sulla vostra piattaforma? (Sia dal punto di vista della forma che del contenuto)"

Risposta: "I processi presenti sulla piattaforma Vignola partecipa fanno capo a strumenti di partecipazione e di democrazia diretta, regolamentati dallo Statuto

Comunale (allegato link alla pagina web, ndr) e dal Regolamento degli istituti di partecipazione e di democrazia diretta (allegato link alla pagina web, ndr).

Per ogni percorso specifico vengono poi approvati degli atti, quali le Deliberazioni della Giunta Comunale o di Consiglio Comunale che stabiliscono le linee guida del percorso partecipativo (Es. Bilancio partecipativo 2022 – patti di partecipazione del Bilancio partecipativo – Comunità del Bilancio partecipativo – Scuole. Delibera di Consiglio Comunale n. 14 del 28/02/2022). (Allegato link alla pagina web con elenco delibere, ndr)”

Seconda domanda: “I processi vengono “pubblicizzati” su qualche canale esterno alla piattaforma? Come possono i cittadini venire a conoscenza di un processo al quale potrebbero essere interessati a contribuire?”

Risposta: “I processi di partecipazione vengono pubblicizzati attraverso i diversi canali informativi dell’Ente.

Sia digitali:

- Sito internet Comune di Vignola (allegato link per pagina web, ndr)
- Blog “Partecipattiva” (allegato link per pagina web, ndr)
- Pagine social dell’ente (allegato link per pagina facebook, ndr)

Sia cartacei:

- Comunicati stampa per i quotidiani e le tv locali
- Giornalino comunale
- Volantini informativi appositamente prodotti e diffusi nei luoghi maggiormente frequentati dai cittadini

Vengono inoltre programmate conferenza stampa e incontri pubblici.”

Terza domanda: “Su quale software si basa la vostra piattaforma?”

Risposta: “La piattaforma Vignola partecipa si basa sulla piattaforma open source Decidim”

Quarta domanda: “Avete a disposizione dati quantitativi sull’utilizzo della vostra piattaforma, che possono eventualmente essere visionati? (Es. numero di visite, numero di utenti registrati, dati sulla partecipazione ai diversi processi, ecc.)”

Risposta: “I dati quantitativi della piattaforma sono gestiti dall’ente esterno a cui abbiamo affidato il servizio di gestione della medesima per i diversi processi partecipativi. Per partecipare con un ruolo attivo nei processi partecipativi i cittadini devono registrarsi alla piattaforma, che chiede il codice fiscale ed un numero di

cellulare, a cui viene inviata una One Time Password che il cittadino dovrà poi inserire nella piattaforma per accedere alle diverse funzioni, quali caricare e votare progetti per il bilancio partecipativo.

A titolo esemplificativo, sulla piattaforma può trovare i numeri di partecipazione dei cittadini al Bilancio partecipativo 2021 (allegato link alla pagina web, nrd), file: scarica il report con tutti i dati di voto, e al Bilancio partecipativo 2022 (allegato link alla pagina web, ndr), file: report risultati voto.

Conclusion

Attraverso i capitoli inseriti all'interno di questo elaborato, è possibile giungere a diverse conclusioni relative per prima cosa alle criticità che, ad oggi, si riscontrano nella gestione e nella proposta di processi partecipativi, in particolare in forma digitale, ed in secondo luogo ai possibili scenari futuri relativi all'utilizzo di questi strumenti.

All'interno di questo capitolo conclusivo voglio partire, appunto, dalle difficoltà che ad oggi si possono riscontrare, dai fattori killer che possono intervenire nella gestione e nello sviluppo di un processo partecipativo interamente o parzialmente svolto all'interno di una piattaforma digitale dedicata.

È evidente come i numeri che ho presentato all'interno della mia ricerca siano, a qualsiasi livello, ancora molto bassi se posti in relazione ai bacini di utenza cui le piattaforme di diverso livello si rivolgono, indice del fatto che solamente pochi cittadini hanno deciso di fruire di questi strumenti a loro disposizione per rendersi parte attiva del processo decisionale pubblico.

Le ragioni a monte di questi dati sono a mio parere diverse. In primo luogo, vi è sicuramente un aspetto tecnico, che è rappresentato dal cosiddetto “digital divide”, concetto che racchiude i limiti a livello di conoscenza e di capacità nell'uso di strumenti tecnologici digitali che molti soggetti hanno, sicuramente per un problema di età anagrafica, ma anche per questioni culturali o addirittura strutturali e tecniche.

Si pensi, ad esempio, ai segmenti di popolazione che, pur non essendo appartenenti a fasce di età avanzata, non dispongono di un'educazione sufficientemente adeguata a poter fruire di uno strumento come i processi partecipativi in maniera consapevole, non solo per una scarsa conoscenza degli strumenti digitali ma anche per una bassa o nulla conoscenza dei possibili oggetti delle consultazioni stesse.

In molti casi vengono sottoposte all'opinione dei cittadini questioni estremamente tecniche che necessitano di un background conoscitivo relativo a materie giuridiche, economiche e politiche che non consentono o, quantomeno, scoraggiano la partecipazione di chi non possiede le sufficienti conoscenze.

A questo fattore si è cercato di sopperire, almeno in parte, mettendo a disposizione degli utenti delle piattaforme, tutta la documentazione necessaria ad avere la visione più chiara possibile relativamente alla materia della consultazione.

Sicuramente questo ha un valore a livello di trasparenza, ma a mio avviso non aiuta in maniera sostanziale chi non possiede una preparazione tecnica adeguata. Infatti, specialmente nei casi di studio illustrati all'interno del capitolo quarto, relativamente alle piattaforme centrali e, ancor più, nel caso della citata piattaforma della Commissione europea, le materie trattate all'interno delle consultazioni presentano un livello di complessità tale per cui l'interesse e la comprensione da parte della maggioranza della popolazione di riferimento non raggiunge livelli sufficienti a garantire un elevato tasso di partecipazione. In questo caso, trovo utile l'ibridazione tra componente digitale e attività di divulgazione avviate in presenza in alcuni casi trattati all'interno dei capitoli quarto, quinto e sesto. Chiaramente, più il livello della consultazione è specifico per un ambito e più questo ambito è vicino al cittadino, maggiore sarà la facilità nella comunicazione e nell'ausilio ai cittadini nell'utilizzo degli strumenti digitali per la consultazione.

Un esempio lampante di ciò è il caso di studio relativo al Comune di Vignola, che in occasione dei Bilanci partecipativi fornisce ai cittadini diverse opzioni per integrare ed ibridare la partecipazione online e la partecipazione in presenza, mettendo anche a disposizione degli operatori e delle figure tecniche che aiutino i cittadini a partecipare tramite la piattaforma digitale.

Ho trovato la soluzione proposta dall'amministrazione comunale di Vignola molto adatta ad una progressiva educazione della popolazione all'utilizzo degli strumenti tecnologici al servizio della democrazia partecipativa.

Un altro fattore che ad oggi può costituire un limite strutturale alla partecipazione in modalità on line è dato dalla copertura della rete internet sul territorio nazionale. Infatti, ancora oggi molte zone, al di fuori dei principali centri urbani, non dispongono di una adeguata connessione che consenta ai cittadini di poter fruire liberamente e integralmente dei servizi online per il cittadino.

Questo, di fatto, costituisce un limite il cui superamento è responsabilità statale, la cui mancata risoluzione ad oggi si scontra con il principio di inclusività su cui si fondano le pratiche di governo aperto e di partecipazione del cittadino ai processi decisionali pubblici.

Si aggiungono alle criticità portate dal digital divide, anche il generale scetticismo attuale verso il mondo della politica e la distanza dei cittadini verso gli effetti delle politiche e delle decisioni per cui la loro opinione viene richiesta.

Rispetto al primo punto, la sensazione di sfiducia da parte della cittadinanza indubbiamente porta come principale effetto una bassissima partecipazione politica, decretata dall'affluenza sempre più bassa in sede di elezioni a qualsiasi livello e, di conseguenza, una partecipazione in termini relativi quasi inesistente nel caso dei processi partecipativi proposti sulle diverse piattaforme.

In quest'ambito, ritengo probabile che la sfiducia derivi anche dalla sensazione di scarso impatto che un singolo commento possa portare nei confronti di una grande iniziativa, ad esempio, a livello nazionale o internazionale, in occasione della quale i processi partecipativi si rivolgono potenzialmente a milioni di cittadini, come riportato all'interno del capitolo terzo in relazione alla piattaforma dedicata alla Conferenza sul futuro dell'Unione Europea.

Questa sensazione di impotenza e ininfluenza, indubbiamente, va indebolendosi man mano che il cittadino si avvicina all'amministrazione di riferimento. In altri termini, più il cittadino si sente vicino all'istituzione in questione e più è ristretto il numero di cittadini che possono esprimere un'opinione o un voto riguardo ad una decisione, maggiore è l'impatto del loro contributo, e dunque maggiore è la sensazione di responsabilità ed importanza in capo al singolo cittadino.

In secondo luogo, le materie oggetto delle consultazioni specialmente a livello di piattaforme centrali, si veda il capitolo quarto a riguardo e il caso della piattaforma ParteciPA in particolare, riguardano in molte occasioni tematiche che non vengono percepite come "vicine" da parte dei cittadini. Sono spesso oggetto di consultazione piani pluriennali per lo sviluppo di politiche in ambito sovranazionale, per esempio, che non restituiscono ai partecipanti un effetto immediato e concreto sulle loro vite quotidiane.

A sostegno di questo punto, ritornando sull'esempio delle piattaforme locali, la piattaforma del Comune di Milano viene spesso utilizzata con risultati incoraggianti per prendere decisioni partecipate riguardo l'urbanistica della città o riguardo la destinazione di fondi per la costruzione di nuove aree verdi. O, di nuovo, il caso del Comune di Vignola che, all'interno del suo Bilancio partecipativo fornisce ai cittadini la possibilità di proporre diverse soluzioni per la destinazione di parte dei fondi

disponibili e, successivamente, di votare le proposte pervenute direttamente dai cittadini stessi.

Ultima grande criticità che ho riscontrato durante le mie ricerche è l'insufficiente livello di comunicazione rispetto non solo ai singoli processi di consultazione, ma anche rispetto all'esistenza delle piattaforme all'interno delle quali poter dare il proprio contributo.

Con riferimento alle risposte ottenute in sede di intervista ai referenti delle diverse piattaforme, vengono attuate campagne di pubblicizzazione e condivisione tramite canali social e tramite comunicati ufficiali, che non sono evidentemente sufficienti a trasmettere ai cittadini l'importanza e l'innovatività degli strumenti a loro disposizione. Questa mancanza di efficacia comunicativa è da attribuire soprattutto allo scarso seguito che, spesso, i canali social che le amministrazioni responsabili dei processi partecipativi o delle piattaforme, presentano.

In molti casi, infatti, si nota come il numero di followers che ricevono notifiche o vengono aggiornati ed informati con i diversi strumenti, sia ridotto a poche centinaia di cittadini, su un bacino di riferimento, in molti casi, estremamente maggiore.

A fronte di tutte queste criticità, che sono molteplici, diverse tra loro e che non possono essere risolte in maniera contestuale, il percorso per poter incrementare l'utilizzo delle piattaforme di consultazione pubblica da parte dei cittadini si presenta lungo ma, a mio avviso, vi sono degli spunti e degli ottimi punti di partenza dai quali si può trarre ispirazione e che possono essere sfruttati per riavvicinare il mondo della politica alla cittadinanza.

La conclusione alla quale sono giunto dopo aver esaminato i dati quantitativi relativi alle diverse piattaforme, le diverse metodologie utilizzate, e gli aspetti sociali che hanno portato alcune realtà ad aver maggiore fortuna di altre, è che il primo passo debba necessariamente consistere nello sforzo in capo alle amministrazioni pubbliche nel favorire quanto più possibile l'avvicinamento dei cittadini all'utilizzo di strumenti che permettano l'espressione delle loro idee ed opinioni, partendo dalle decisioni pubbliche che più sono vicine ed immediate, che permettano quindi ai cittadini di poter verificare gli effetti dei loro contributi nel breve periodo e che portino un beneficio immediato ai cittadini stessi.

Il punto di partenza, a mio avviso, coinvolge le amministrazioni locali, che più di tutte sono vicine alle persone e che più di tutte conoscono le diverse realtà locali, che presentano diversi bisogni, criticità ed opportunità da poter sfruttare.

Un aspetto che fornisce maggiore forza e solidità allo sviluppo delle piattaforme nella dimensione locale è quello normativo. Infatti, come visto all'interno del capitolo secondo, esistono diversi riferimenti normativi a livello internazionale e nazionale che menzionano e trattano, anche collateralmente, l'argomento della partecipazione del cittadino ai processi decisionali pubblici.

Nella maggioranza dei casi, però, sono indicazioni e principi di massima, più teorici che pratici, che svolgono un ruolo di supporto nei confronti delle realtà che decidono di dare un risvolto maggiormente pratico ai principi alla base della nozione di governo aperto.

A livello locale, invece, come visto all'interno del capitolo sesto, le amministrazioni che decidono di sviluppare una piattaforma per le consultazioni pubbliche, descrivono nel dettaglio modalità di utilizzo dello strumento e procedure operative per la progettazione e la realizzazione di percorsi partecipativi, anche nello specifico ambito delle piattaforme digitali, all'interno dei relativi statuti o all'interno dei regolamenti di cui decidono di dotarsi.

Ho già menzionato l'ottima iniziativa del Comune di Vignola, che nonostante sia una città con poco più di 25.000 abitanti, ha deciso di dotarsi di una sua piattaforma digitale per coinvolgere la sua cittadinanza all'interno dei processi decisionali pubblici. L'esempio è ideale, poiché si tratta di una realtà di ridotte dimensioni. Dunque, un ambito nel quale i cittadini hanno una discreta responsabilità pro capite e dove l'opinione e il voto di ogni avente diritto ha un peso specifico nettamente più elevato rispetto a quello di un cittadino di una città metropolitana o, ancora di più, rispetto ad un voto espresso in ambito regionale o nazionale.

Inoltre, la scelta di ibridare i propri processi partecipativi dando la possibilità ai cittadini meno avvezzi all'utilizzo di tecnologie di poter esprimere le proprie posizioni è risultata vincente, così come la disponibilità di personale dedicato all'assistenza nell'utilizzo della piattaforma digitale.

Il percorso che deve accompagnare lo sviluppo di piattaforme di livello più alto e la possibilità di sottoporre all'intera popolazione nazionale decisioni di più ampio respiro, deve partire dal progressivo riavvicinamento dei cittadini alla partecipazione politica

condivisa con le istituzioni, e dall'educazione all'utilizzo degli strumenti tecnologici messi a loro disposizione.

Ritengo che con l'implementazione di piattaforme di livello locale e con il supporto di piani strategici adeguati, il futuro debba indubbiamente andare nella direzione dello sfruttamento sistematico delle pratiche di open government, per l'implementazione di decisioni politiche condivise e partecipate che ne determinino l'efficacia e la soddisfazione da parte dei cittadini.

Grazie al sempre maggiore e sempre più efficace sfruttamento dei molteplici strumenti di governo aperto che possono essere sfruttati per implementare politiche condivise e maggiormente incentrate sui reali bisogni della popolazione, sfruttando il contributo della popolazione stessa, vi è la possibilità di favorire la nascita di un circolo virtuoso nel quale i cittadini riacquistino fiducia nel sistema politico, potendo prenderne parte in maniera diretta, e grazie a questa accresciuta fiducia si giunga ad un sempre maggiore utilizzo di strumenti partecipativi di livello più elevato e centrale, che sono ad oggi scarsamente utilizzati.

Bibliografia:

- “*Linee guida ParteciPA*”, Dipartimento per le riforme istituzionali e Dipartimento per la funzione pubblica, 2020
- “*Linee guida per una comunicazione collaborativa*”, Ufficio partecipazione Regione Puglia e Puglia partecipa, 2020
- “*Partecipazioni: sostantivo plurale – guida metodologica per la gestione di processi di partecipazione integrati*”, Sabrina Franceschini, 2016, Centro stampa regione Emilia-Romagna
- “*Libro bianco sulla governance*”, Commissione europea, 2001
- “*Libro verde – Iniziativa europea per la trasparenza*”, Commissione europea, 2006
- “*Trattato di Lisbona*”, 2007/C 306/1
- “*Codice dell’amministrazione digitale*”, D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82
- “*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”, L. regionale 27 dicembre 2007, n. 69, Regione Toscana
- “*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”, L. regionale 2 agosto 2013, n. 46, Regione Toscana
- “*Il-lustrissimes veines i veins – Pressupostos participatius 2020-2023 Resultats de la fase de votació*”, 2023, Ajuntament de Barcelona
- “*Quinto Piano d’Azione per il governo aperto 2022-2023 – Relazione sulla consultazione pubblica*”, Team OGP Italia, 2022
- “*Regolamento sugli istituti di partecipazione e di democrazia diretta*”, Atto del commissario straordinario del 21 aprile 2017, n.10, modificato con atto consiliare del 30 novembre 2020, n. 88, Comune di Vignola
- “*La piattaforma digitale multilingue della Conferenza sul futuro dell’Europa*”, Kantar Public, 2022
- “*Programma operativo nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione”*”, Dipartimento della funzione pubblica, 2014
- “*Relazione sulla consultazione pubblica “Quinto Piano d’Azione per il governo aperto 2022-2023”*”, Team OGP Italia del Dipartimento della funzione pubblica, 2022
- “*Protocollo di Intesa tra la Regione Toscana, la Regione Emilia-Romagna, la Regione Puglia e l’Associazione italiana per la partecipazione pubblica AIP2 – Per la diffusione della cultura della partecipazione*”, 2022
- “*Legge sulla partecipazione*”, Legge regionale 13 luglio 2017 numero 28, Regione Puglia
- “*Evoluzione piattaforma Open Toscana per l’erogazione dei servizi ai cittadini e imprese*”, Direzione sistemi informative, infrastrutture tecnologiche e innovazione, 19 aprile 2021

“*Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare*”, Comune di Milano, deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 22 febbraio 2016, modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 73 del 23 luglio 2021

“*Statuto del Comune di Milano*”, deliberazione del 3 ottobre 1991, n. 653 e successive modifiche

“*Statuto del Comune di Vignola*”, deliberazione n. 5 del 26 gennaio 2001 e successive modificazioni

Sitografia

Partecipa.gov.it

Consultazione.gov.it

Commission.europa.eu

EUR-Lex.europa.eu

Ec.europa.eu

Opengovpartnership.org

Open.gov.it

Agid.gov.it

Raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it

Decidim.org

decidim.barcelona

futureu.europa.eu

petitions.senat.fr

petitions.assemblee-nationale.fr

open.toscana.it

partecipazione.regione.puglia.it

partecipa.comune.vignola.mo.it

partecipazione.regione.emilia-romagna.it

patecipazione.comune.milano.it

partecipo.prato.it

formez.it