



PROJECT WORK

**Trasparenza e partecipazione al Governo. Confronto tra i Ministeri italiani  
sull'accessibilità digitale delle consultazioni pubbliche**

di Simone Annaratone

Tutor: Prof.ssa Nicoletta Rangone

*1. L'importanza dell'accessibilità (digitale) delle consultazioni pubbliche per una maggiore e migliore partecipazione dei cittadini. Indicazioni e buone pratiche a livello internazionale, europeo e nazionale*

Il principio dell'accessibilità (declinato primariamente in chiave digitale, alla luce della straordinaria diffusione che hanno avuto le nuove tecnologie informatiche nell'ultimo ventennio) è uno dei pilastri sui quali si fonda l'efficacia di ogni consultazione pubblica.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), all'interno dei [Principi per il coinvolgimento degli stakeholder nella politica regolatoria](#), sottolinea l'importanza dell'utilizzo combinato di più tipologie di strumenti (tradizionali e ICT) durante il processo di consultazione, in modo da “migliorare l'efficacia e al tempo stesso superare numerosi limiti delle ICT” (p. 18). Nonostante questa prescrizione, per l'OCSE la modalità più efficiente per permettere l'accessibilità delle informazioni resta la pubblicazione in formato digitale e web. L'OCSE, inoltre, auspica la creazione di portali unici per le consultazioni che consentano ai destinatari di visualizzare tutti i procedimenti consultivi (in corso e conclusi), con la relativa documentazione, da un singolo punto di accesso. Questo, però, “non significa che i Ministeri e le Agenzie non possano mantenere attivi i loro portali dedicati” (p. 20). Un ulteriore suggerimento dell'OCSE è l'impiego dei *social media* come spazi di discussione agganciati ai portali per le consultazioni, “permettendo uno scambio interattivo di opinioni tra gli *stakeholder* e l'amministrazione” (*ibid.*). In sostanza, per l'OCSE le nuove tecnologie digitali (anche se fondamentali) non dovrebbero costituire l'unico canale comunicativo utilizzato dai vari governi, i quali devono essere consapevoli degli effetti negativi del *digital divide* su cittadini e *stakeholder*. Se affrontato in chiave digitale, il coinvolgimento richiede una pianificazione assai impegnativa (prendendo in considerazione gli

obiettivi e le necessità sia dei *policy-maker* che del pubblico destinatario) e implica notevoli costi d'investimento.

Per la Banca Mondiale il principio dell'accessibilità riguarda le informazioni (i contenuti) ma anche il procedimento consultivo, ed è tra i punti focali delle [Linee guida](#) aggiornate nel 2019. La maggior parte delle informazioni dev'essere consultabile online, mentre devono essere compiuti tutti gli sforzi possibili per raggiungere tutti i soggetti interessati da una consultazione. Su quest'ultimo punto, è citato l'impiego di siti web *ad hoc*, del portale unico per le consultazioni della Banca Mondiale e di altri strumenti di supporto (comunicati stampa, inserzioni pubblicitarie, newsletter).

Passando dalla prospettiva globale a un focus orientato sull'Unione europea, le indicazioni più significative sono contenute nelle [Linee guida per la Better Regulation](#) e, in particolare, nel capitolo VII, dedicato interamente alla consultazione degli *stakeholder*. Tra i principi generali e gli standard minimi alla base dei processi consultivi, c'è l'elemento della pubblicazione online (con un riferimento specifico al portale unico per le consultazioni), senza però escludere altri canali e strumenti di comunicazione che devono essere adattati “per soddisfare le esigenze di tutti i soggetti interessati” (p. 69). La pubblicità, inoltre, è estesa anche alle risposte prodotte dai destinatari. L'accessibilità rientra nei punti cardine della prima fase in cui è strutturato un processo consultivo. Al fine di una corretta pianificazione, devono essere individuati gli strumenti, le attività e i metodi più appropriati “per garantire l'accessibilità” agli *stakeholder* potenzialmente interessati (p. 72). A riguardo, è cruciale l'identificazione delle singole categorie di soggetti *target* che corrono il rischio di essere esclusi dal percorso di consultazione. Infatti, ci possono essere grandi differenze tra le capacità che hanno i gruppi di *stakeholder* nell'accesso alle consultazioni o nella disponibilità di risorse che possono dedicare per partecipare attivamente al procedimento consultivo. Ad esempio, per le aree più isolate e con una scarsa qualità nella connessione internet, è consigliato l'impiego di strumenti diversi rispetto a quelli vincolati al web. In altre parole, dev'essere evitato che alcuni *stakeholder* godano di un “accesso privilegiato” (p. 78). Tuttavia, la dimensione web resta uno snodo fondamentale nella struttura, teorizzata dalla Commissione europea, per le consultazioni pubbliche. Al termine della prima fase del processo consultivo, infatti, è raccomandata la creazione di una pagina web *ad hoc* per la singola consultazione, utilizzando un modello standard “al fine di assicurare l'uniformità e l'intuitività nell'accesso alle informazioni” (p. 80).

Scendendo al piano nazionale, è opportuno citare il Regno Unito con i [Principi per le consultazioni](#), nei quali l'accessibilità è agganciata al grado di consapevolezza e conoscenza da parte dei destinatari. I canali di accesso e l'intera consultazione, quindi, vanno adattati ai bisogni e alle preferenze delle specifiche categorie di soggetti interessati. È stabilita, inoltre, anche la

pubblicazione (sul sito web istituzionale del governo) di tutta la documentazione relativa a un determinato procedimento consultivo, comprese tutte le risposte ricevute. Queste disposizioni (formulate nel 2012 e aggiornate più volte nel corso degli anni, l'ultima nel 2018) rappresentano in realtà un'evoluzione dei criteri contenuti nel [Codice per la consultazione](#), approvato dal governo britannico nel 2008. All'interno del Codice è esplicitato il criterio dell'accessibilità del processo consultivo, ovvero l'impegno a progettare consultazioni “accessibili e chiaramente indirizzate ai potenziali destinatari” (p. 10).

In Italia le [Linee guida sulla consultazione pubblica](#), allegate alla Circolare n. 3/2017 del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica amministrazione, sanciscono che il processo consultivo dev'essere “il più possibile accessibile, inclusivo e aperto, assicurando uguale possibilità di partecipare a tutte le persone interessate” (p. 9). Andando più nel dettaglio, gli strumenti per realizzare la consultazione non devono pregiudicare il coinvolgimento di nessuno dei potenziali destinatari. Inoltre, devono essere previsti più canali di accesso, in base alle esigenze e alle possibilità dei soggetti *target*, combinando modalità online e *offline*.

L'accessibilità figura anche tra i principi delle [Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica](#). In particolare, è garantita “uguale possibilità di partecipazione a coloro che non hanno accesso alle tecnologie dell'informazione” (p. 4) e sono privilegiate “le soluzioni meno onerose per i consultati” (*ibid.*). A queste prescrizioni si aggiungono quelle connesse al principio di pubblicità (*in primis* la pubblicazione di documenti, dati e informazioni sul sito web), al fine di “assicurare la più ampia divulgazione della consultazione” (*ibid.*).

Un orientamento simile è presente anche all'interno delle [Linee guida sulla consultazione pubblica](#) elaborate nel 2013 da Formez PA nell'ambito del progetto “Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione” e rivolte essenzialmente alle Regioni ma di fatto applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni che intendono intraprendere processi decisionali di tipo partecipativo. In questa prospettiva, l'accessibilità è intesa come l'impiego di strumenti che “non intensifichino il *digital divide*” (p. 26) ed è espressa la preferenza per piattaforme uniche in grado di “raccolgere tutte le diverse iniziative di consultazione svolte dallo stesso decisore” (*ibid.*). Tra gli standard minimi è richiamata anche la pubblicità, ovvero “rendere pubblica l'esistenza dell'iniziativa di consultazione, in modo che tutti i soggetti interessati possano parteciparvi” (*ivi*, p. 25). Nei casi in cui la consultazione sia articolata lungo un arco temporale assai esteso oppure sia definita di notevole interesse da parte del decisore pubblico, “la creazione di loghi, sito dedicato e *visual identity* può facilitare una più ampia partecipazione e una maggiore fidelizzazione dei rispondenti” (*ibid.*).

## 2. Il caso italiano: gli effetti delle recenti innovazioni tecnologiche sull'accessibilità delle consultazioni a livello ministeriale

Analizzando più in dettaglio il caso italiano, l'accessibilità digitale delle consultazioni pubbliche si colloca in una fase di profonda evoluzione. Nel dicembre 2019, sulla base di un progetto congiunto tra il Dipartimento per la Funzione pubblica e il Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, è avvenuto il lancio di due innovazioni tecnologiche.

La prima è il portale [Consultazione.gov.it](https://www.consultazione.gov.it), che costituisce un punto di accesso unico per cittadini e *stakeholder* interessati a partecipare attivamente ai procedimenti consultivi. Il nuovo portale, dunque, si pone come contenitore unico delle consultazioni indette dalle pubbliche amministrazioni e consente di condurre ricerche specifiche utilizzando una vasta gamma di filtri (argomento, modalità di consultazione, tipologia, stato della consultazione, anno, amministrazione proponente e territorio di riferimento). Oltre a essere inserita in un elenco a dimensione variabile (in base ai filtri selezionati), ogni consultazione ha una propria pagina web sul portale, costruita seguendo un *template* standard con le informazioni più importanti e con un link diretto alla pagina web dell'amministrazione proponente. Le consultazioni, infatti, sono presentate in modo da garantire un elevato livello di trasparenza delle attività (chi può partecipare, in quale periodo, quali sono gli obiettivi, i temi e i risultati) e sono svolte in piena autonomia dalle singole amministrazioni. L'obiettivo primario del portale unico, dunque, è semplificare il processo di ricerca delle consultazioni da parte dei cittadini, evitando navigazioni lunghe, complesse e dispendiose (a livello di tempistica) tra i siti web.

La seconda innovazione introdotta alla fine del 2019 è la piattaforma [ParteciPA.gov.it](https://www.parteci.pa.gov.it), ovvero un sistema per creare e svolgere consultazioni, a disposizione di tutte le pubbliche amministrazioni italiane. Realizzata con il supporto di Formez PA e AGID, la piattaforma è un adattamento di un software *open source* già utilizzato da altri Paesi e comprende un ampio raggio di funzioni (ad esempio, questionari online, raccolte di idee, commento di testi, pubblicità di eventi partecipativi in presenza). Dal sito web della piattaforma è possibile partecipare direttamente alle singole consultazioni, analizzare le informazioni principali e la documentazione allegata, monitorare le fasi dei vari procedimenti consultivi e condurre ricerche nell'archivio delle consultazioni concluse. Tra il dicembre 2019 e l'agosto 2020, sette processi partecipativi sono stati organizzati tramite il nuovo sistema.

Se concentriamo il focus dell'indagine sui Ministeri italiani, è ancora più palese il momento di transizione che sta colpendo l'accessibilità digitale delle consultazioni pubbliche. Prima dell'entrata in azione delle due novità tecnologiche, erano solo quattro i dicasteri italiani ad aver individuato

(nell'ambito dei procedimenti consultivi) una pagina all'interno dei propri siti web istituzionali ([Ministero dello sviluppo economico](#) e [Ministero dell'economia e delle finanze](#)) oppure ad aver attivato un portale web autonomo ([Ministero delle infrastrutture e dei trasporti](#) e [Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali](#)).

Di fronte all'introduzione del portale unico e della piattaforma ParteciPA, i quattro Ministeri hanno attuato differenti modalità di gestione dei loro strumenti web già operativi in materia di consultazioni pubbliche. Il Ministero dello sviluppo economico è l'unico ad aver proseguito nell'aggiornamento della propria sezione web sul sito istituzionale tramite la pubblicazione dei nuovi procedimenti consultivi (che ovviamente sono riportati anche nel portale unico). Inoltre, è stato mantenuto l'accesso alle consultazioni concluse, elencate in ordine cronologico sulla stessa pagina. Il MIT e il MEF, invece, hanno optato per non aggiornare più la propria sezione web, pubblicando le nuove consultazioni esclusivamente sul portale unico. Entrambe le sezioni restano online con i rispettivi archivi dei procedimenti conclusi ma nel portale del MIT è possibile visualizzare solo la macro-struttura delle consultazioni terminate (per accedere ai dettagli e ai risultati è necessario il login tramite account registrato). In quest'ultimo caso, dunque, il principio di pubblicità non è pienamente rispettato. Scelta ancora più drastica, invece, per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali che ha oscurato completamente il proprio portale web per le consultazioni, impedendo così l'accesso all'archivio dei procedimenti consultivi conclusi. Per l'avvio di nuove consultazioni, dunque, il MIPAAF si avvale del solo portale unico.

### *3. Considerazioni conclusive*

Negli ultimi anni l'accessibilità si è imposta a livello globale come elemento determinante per la qualità e l'efficacia delle consultazioni pubbliche. Tramite indicazioni e orientamenti specifici, le più importanti istituzioni mondiali, l'Unione europea e decine di singoli Paesi (tra i quali l'Italia) cercano di modulare e promuovere questo principio ormai ineludibile, potenziando l'accessibilità e la pubblicità soprattutto in chiave digitale e telematica.

L'esempio italiano si contraddistingue per uno spiccato dinamismo che caratterizza il periodo attuale, con l'introduzione nel dicembre 2019 di due radicali innovazioni tecnologiche: il punto unico di accesso alle consultazioni e la piattaforma *open source* per la creazione e la gestione dei processi consultivi. Questa fase transitoria è assai evidente anche nel modo in cui sono stati gestiti gli strumenti web (pagine interne ai siti istituzionali o portali separati) che quattro Ministeri avevano dedicato alle consultazioni pubbliche prima dell'arrivo dei nuovi sistemi digitali. Dall'analisi comparata emerge un'elevata disomogeneità tra gli orientamenti dei Ministeri, ma al

tempo stesso è innegabile quanto i due nuovi strumenti (in particolare il portale unico) abbiano acquisito fin da subito un'importanza strategica e un notevole livello di riconoscimento. La possibilità per cittadini e *stakeholder* di accedere a tutte le consultazioni pubbliche attraverso un singolo canale è un valore sancito anche dall'OCSE e dall'Unione europea.

Si configura come legittima (oltre che logica) la scelta di alcuni Ministeri di abbandonare l'aggiornamento dei propri spazi web interni al fine di convogliare tutte le nuove consultazioni sul portale unico. Qualche perplessità, tuttavia, suscita la decisione del MIPAAF di eliminare il vecchio portale web (e quindi l'archivio delle consultazioni concluse) e del MIT di non rendere pubblici (ma riservati agli utenti registrati) i risultati e i report delle consultazioni terminate. Riguardo al nuovo portale unico, infine, una delle maggiori criticità è senz'altro la mancata inclusione dei procedimenti consultivi indetti dalle Autorità amministrative indipendenti.