



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide



*SCUOLA* per le  
POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Elisa De Giuli\***

*Il contributo della società civile e dei portatori di interesse quale esigenza accelerata nei processi decisionali per l'elaborazione delle politiche pubbliche: lo strumento delle consultazioni ed il suo perfezionamento*

**A.A. 2019**

---

\*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

## **Sommario**

*1. Perché ho scelto questo tema – 2. Le criticità delle consultazioni pubbliche – 3. I principi da attuare – 4. Le recenti iniziative delle istituzioni italiane – 5. Le esperienze straniere – 6. La mia proposta*

### **1. Perché ho scelto questo tema**

Come è stato chiaramente illustrato dal Professor Claudio De Vincenti, già Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, nonché dal Presidente emerito del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, la chiave di svolta nell'interpretazione del rapporto tra pubblico e privato non può che presupporre la demolizione di quella costruzione tradizionale di perenne antagonismo e sospetto reciproci, che da sempre ha caratterizzato la nostra cultura. L'apertura ad un nuovo punto di vista in cui questi due mondi si intersecano tra di loro, per la comunanza di esigenze e funzioni strutturalmente collegate, rappresenta l'unica strada percorribile per affrontare le *faiblesses* del nostro Paese. Da qui scaturisce la necessità di valorizzare le decisioni partecipate e condivise.

La scelta di concentrare la mia attenzione su questo argomento deriva dalla convinzione che un maggior dialogo tra pubblico e privato, attraverso strumenti di concertazione sistematica e programmata, possa essere una risposta efficace al processo di transizione che sta vivendo l'economia italiana. Quest'ultima infatti non può che fondarsi su un processo produttivo sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che sociale, nonché su un sistema di coordinamento ragionato tra istituzioni centrali, *stakeholder*, istituzioni europee e livelli territoriali, al fine di superare le criticità attuali. Per quale ragione è essenziale la valorizzazione delle consultazioni pubbliche? In primis, l'impegno pubblico dei soggetti privati amplia le categorie di attori che possono prendere decisioni e contribuisce alla costruzione del senso civico e della fiducia nelle istituzioni, nonché alla creazione di nuovi valori di cittadinanza e all'incremento di responsabilità e trasparenza nella governance pubblica. Ci si riferisce a tutto ciò che va a definire la "performance democratica" del nostro Governo. Il coinvolgimento degli *stakeholder* ha anche un valore strumentale, poiché potenzia le conoscenze su cui si basa l'elaborazione delle politiche pubbliche, riducendo i costi di implementazione e contribuendo alla capacità del Governo di ottenere risultati positivi e tangibili per la società.

Inoltre, la partecipazione dei cittadini è portatrice di innovazione: ad oggi si ritiene sempre più importante ascoltare il maggior numero possibile di voci per valutare la

necessità di un intervento e scegliere la soluzione più adatta caso per caso. Il processo evolutivo del modello di *governance* a più livelli che ha interessato la nostra democrazia rappresentativa ha evidenziato l'esigenza, ormai sempre più forte, di ascoltare le istanze private e di coinvolgere cittadini ed imprese nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche. In quest'ottica di maggior dialogo e cooperazione, gli attori interessati, pubblici e privati, imparano a condividere responsabilità nella costruzione e progettazione delle *policies*, apportando competenze, capacità ed interessi differenziati.

Dal quadro generale emerso nel corso degli incontri, ho potuto constatare la fondamentale importanza del conseguimento di due precisi obiettivi. Da un lato, l'esigenza di incrementare la qualità delle decisioni pubbliche, e dall'altro, il bisogno di accrescere la fiducia che la società civile e le imprese nutrono nei confronti della democrazia italiana. A mio avviso, dunque, l'unica chiave di svolta in questo senso non può che consistere in una serie di azioni dirette a colmare quello iato tra pubblico e privato che ha sempre caratterizzato la Storia e la tradizione del nostro Paese.

## **2. Le criticità delle consultazioni pubbliche**

Sappiamo che il coinvolgimento può avvenire con più modalità: la mera trasmissione di informazioni, la consultazione dei soggetti interessati ed infine una vera e propria partecipazione pubblica, della quale è stata più volte ribadita l'importanza nel corso degli interventi dei rappresentanti delle imprese durante i seminari della Scuola. In assenza di una disciplina organica, le consultazioni sono state finora svolte con modalità e criteri eterogenei, difforni da amministrazione ad amministrazione, e sono state spesso circoscritte alla richiesta di pareri ad altre amministrazioni, e non dirette, come dovrebbe essere, all'acquisizione delle effettive opinioni dei portatori di interesse. Inoltre, il maggior utilizzo degli strumenti consultivi interviene spesso nella fase, piuttosto inoltrata, della elaborazione ed approvazione delle politiche pubbliche, con la pubblicazione del progetto legislativo sul sito *web* dell'organo istituzionale competente per consentire la consultazione degli *stakeholder*, che possono presentare osservazioni per via telematica. Un meccanismo di questo tipo prevede quindi la raccolta dei contributi dei soggetti intervenienti, senza tuttavia giungere ad un vero e proprio dibattito orizzontale in grado di stimolare riflessioni e cambiamenti di opinione.

A ciò si aggiungono altri aspetti critici. Innanzitutto, il coinvolgimento tardivo, che non permette di incidere effettivamente sui progetti in discussione, comporta il rischio che gli strumenti partecipativi vengano utilizzati per avallare decisioni già definite altrove. Si consideri poi la mancanza di tempo e di fiducia nei confronti della vita politica che caratterizza il rapporto tra società civile ed istituzioni pubbliche. Spesso accade che il Governo e il Parlamento, nel trasmettere i dati relativi alle politiche e agli interventi legislativi, veicolino informazioni piuttosto frammentarie, che oltretutto spesso non riguardano le modalità di partecipazione a disposizione dei soggetti interessati. In più, molti cittadini non conoscono il reale funzionamento degli organi pubblici e non sanno come incidere realmente nei loro processi decisionali. La conseguenza è che gran parte della società civile, pur volendo partecipare al dibattito politico-legislativo, è impossibilitata per ragioni culturali, sociali, economiche e linguistiche oppure, come già sottolineato, per il forte sentimento di sfiducia verso la politica. Vi può essere, infatti, il rischio che le consultazioni pubbliche siano condizionate dalle informazioni date, dal tipo di domande poste nei questionari, dalla preparazione dei partecipanti e dalla facilità o meno di partecipare al processo. Si temono, da un lato, l'uso strumentale del coinvolgimento dei privati da parte delle amministrazioni e, dall'altro, i tentativi dei privati stessi di volgere a proprio favore la decisione finale. In questo contesto risulta determinante la tecnologia digitale per rendere la partecipazione sempre più inclusiva e democratica.

### **3. I principi da attuare**

La condivisione da parte dei decisori pubblici dei grandi temi da affrontare deve implicare uno scambio culturale con cittadini ed imprese, che sia ispirato ad una serie di principi, tra i quali spiccano il pluralismo e la pari opportunità di accesso alle consultazioni. Uno degli aspetti più complessi della materia è, infatti, quello relativo ai criteri di individuazione dei soggetti da coinvolgere: una consultazione non può definirsi tale se non è pluralista! Il timore che un'apertura molto ampia possa determinare ostacoli e problemi di vario genere è facilmente superabile se si guarda all'esperienza. I meccanismi consultivi lanciati da molte Autorità indipendenti italiane, soprattutto in materia di energia elettrica e comunicazioni, hanno dimostrato che, anche quando l'accesso alle consultazioni è il più ampio possibile, la partecipazione effettiva è

comunque limitata, a causa di tutti gli aspetti critici sopra evidenziati. Inoltre si tenga presente che, in fase di crisi dei partiti politici, e dunque anche dei c.d. corpi intermedi, sarebbe auspicabile una nuova valorizzazione di questi ultimi nell'ambito delle consultazioni stesse. I corpi intermedi possono essere, infatti, un luogo di elaborazione di proposte e idee ragionate, rappresentative degli interessi di cui sono portatori, da presentare alle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, il rischio è che la loro attività operi come una barriera, andando a precludere alle categorie sociali che non vi fanno parte, ovvero quelle più deboli o più innovative, di essere ascoltate. Le istituzioni pubbliche devono poi garantire imparzialità, lealtà comunicativa, strutturazione, trasparenza, pubblicità, chiarezza, tempestività, tutela della riservatezza e riscontro finale. Su quest'ultimo punto, si tenga presente che l'*accountability* è un'attività molto impegnativa per il decisore pubblico, ma essenziale per l'efficacia di questi processi; è già stata prevista dall'Istituto Superiore della Sanità, e si auspica che diventi parte integrante della cultura di tutte le pubbliche amministrazioni italiane. La fase del riscontro deve essere poi sempre accompagnata dal monitoraggio, dove emerge la natura, formalistica o di risultato, della regolazione adottata. Il Consiglio di Stato ha affermato: *“la fattibilità delle decisioni pubbliche è un elemento condizionante la stessa legittimità dell'intervento normativo, alla stregua di una moderna concezione del canone costituzionale del buon andamento e del diritto a una buona amministrazione”*.

#### **4. Le recenti iniziative delle istituzioni italiane**

Occorre far riferimento alla proposta di Linee guida per le consultazioni pubbliche elaborata dal Senato, in seguito alla realizzazione di alcuni processi consultivi, con modalità e tecniche di rilevazione e di analisi diverse a seconda della specifica area di indagine e degli obiettivi presi di mira dall'organo promotore. Un primo esempio riguardava il questionario che la Commissione Igiene e Sanità ha inviato a 461 soggetti attraverso una piattaforma telematica per raccogliere commenti nell'ambito di un'indagine sul trasporto degli infermi e le reti di emergenza e urgenza. Altro caso è stato quello relativo all'esame di alcuni atti dell'Unione europea: la Commissione Territorio, ambiente e beni ambientali ha svolto una consultazione aperta a tutti sul pacchetto di misure sull'economia circolare, presentato dalla Commissione europea nel

dicembre 2015. La Commissione ha pubblicato *on line* il bando di partecipazione, un *dossier* che illustra la procedura seguita e che mostra le principali considerazioni emerse dai contributi pervenuti, ed infine un allegato contenente gli indicatori di partecipazione, tutti i commenti dei partecipanti e la risoluzione approvata dalla Commissione. La conclusione di queste esperienze è stata la necessità di definire principi e criteri uniformi, validi per ogni iniziativa promossa dal Senato, per acquisire informazioni, osservazioni e dati in sede di consultazioni pubbliche. Si tratta di una proposta che assorbe i principi consolidati a livello europeo ed internazionale e che è stata oggetto di una consultazione pubblica nella primavera del 2017.

È previsto che la durata della consultazione dipenderà dal tipo di procedimento parlamentare e dalla natura dell'oggetto. La procedura potrà essere aperta a qualsiasi interessato oppure riservata ad alcuni soggetti selezionati nel rispetto dei principi di inclusione ed accessibilità. Si pensi ad una consultazione relativa ad una materia di carattere strettamente tecnico: è richiesto che gli attori coinvolti abbiano competenze specifiche e qualificate. È poi previsto che, prima dell'inizio della procedura, siano portati a conoscenza di tutti gli obiettivi, l'oggetto, i criteri di individuazione dei soggetti interessati, le modalità di partecipazione, la normativa sulla privacy, la pubblicità e l'uso che verrà fatto dei contributi ai fini decisionali.

Tra gli obiettivi perseguiti, vi è sicuramente l'elaborazione di nuove discipline normative, l'esigenza di assicurare una partecipazione efficace al processo decisionale europeo, nonché di monitorare gli effetti prodotti dalle norme in vigore. Infatti, l'emanazione di una nuova disciplina, seppur importante, non deve mai essere considerata un punto di arrivo, bensì soltanto l'inizio di un percorso organico volto al continuo affinamento di rimedi normativi, organizzativi e formativi che, nel medio-lungo periodo, conducano ad un significativo miglioramento della qualità della regolamentazione. La *better regulation* deve essere un permanente e condiviso obiettivo strategico dei decisori pubblici da realizzare attraverso un processo dinamico e circolare. Come affermato dall'OCSE, non si tratta di una "*one shot policy*".

Nonostante i numerosi meriti dell'iniziativa del Senato, che dimostra un approccio innovativo al tema, alcune delle novità in essa presenti non risultano di effettiva attuabilità, almeno nel breve periodo, per il grave impegno finanziario ed organizzativo che presuppongono. In altri termini, alla perfezione delle procedure "scritte su carta",

ma poi destinate a rimanere lettera morta, dovrebbe preferirsi la reale sostenibilità e fattibilità amministrativa delle discipline, nella prospettiva della loro attuazione. L'effetto di una mancata realizzazione di obiettivi e risultati è, infatti, quello di danneggiare la reputazione dei decisori pubblici.

In questo contesto si tenga in considerazione l'art. 9 del codice dell'amministrazione digitale (C.a.d.), che disciplina la partecipazione democratica elettronica: *“le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare”*.

La direttiva adottata nella primavera del 2017 della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione, recante le Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, raccomanda alle pubbliche amministrazioni:

- di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche;
- di impegnarsi a considerare la consultazione pubblica, svolta anche attraverso modalità telematiche, come una fase essenziale dei processi decisionali, ed infine
- di conformarsi, nella progettazione e gestione delle procedure di consultazione, alle Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, al fine di garantire che i processi di coinvolgimento siano inclusivi, trasparenti ed efficaci.

Pertanto, nella fase di transizione che sta vivendo il nostro Paese, inserito nel contesto più ampio dell'esperienza comunitaria, emerge chiaramente la necessità di prevedere processi decisionali sempre più integrati, dialoganti e sentiti da tutti gli operatori coinvolti; un'accelerazione in questo senso implica una conoscenza generalizzata delle politiche pubbliche da attuare, un'istruttoria condivisa nonché un contraddittorio pieno tra settore pubblico e settore privato.

## **5. Le esperienze straniere**

Risulta particolarmente utile guardare alle esperienze di altri ordinamenti nazionali. Tra le modalità di consultazione che avvengono nella fase della elaborazione ed approvazione delle politiche pubbliche vi è sicuramente il cd *“notice and comment”*

statunitense, utilizzato per la regolamentazione delle agenzie federali. Il sistema comincia con la pubblicazione nel registro federale di un avviso relativo allo schema della nuova disposizione proposta (*notice*), e prosegue con la ricezione dei *comments*. Sulla base di questi ultimi l'agenzia può modificare la bozza e comunque, in ogni caso, è obbligata a pubblicare la regolamentazione definitiva, corredata di un *feedback* in relazione ai commenti ricevuti.

L'evoluzione di questo meccanismo è rappresentata dal c.d. “*negotiated rule making*”, codificato nel 1996. Si tratta di una procedura che è stata in grado di potenziare il coinvolgimento degli *stakeholders* nel processo di regolamentazione, grazie alla creazione di un forum per far negoziare regolatori e portatori di interesse individuati. Il presidente, soggetto esterno e neutrale, gestisce il dialogo e, dopo un'attenta analisi, si occupa di redigere uno schema della proposta, quando le parti raggiungono un'intesa; altrimenti, l'agenzia federale ricorre al *notice and comment*. Ad ogni modo, anche in quest'ultimo caso, l'ordinamento offre un'importante opportunità di collaborazione diretta tra settore pubblico e privato, che incrementa il sentimento di fiducia tra questi due mondi. Inoltre, si consideri che l'intero procedimento è ispirato ai principi di massima pubblicità e trasparenza.

Anche in Nuova Zelanda, è prevista la possibilità per i cittadini di presentare osservazioni in merito ai disegni di legge. Le proposte vengono esaminate da una Commissione, che può addirittura indire un'audizione pubblica.

Possiamo poi prendere spunto dall'iniziativa della c.d. “*Red Tape Challenge*”: una sfida lanciata nel 2011 dal Governo britannico, che ha incaricato il settore privato (cittadini ed imprese) del compito di inviare per via telematica un progetto sull'eventuale abrogazione o modifica della regolamentazione vigente. Il risultato? Oltre mille regolamenti, circa la metà di quelli esaminati, sono stati abrogati o emendati.

## **6. La mia proposta**

Sulla base di queste esperienze e avendo come miei destinatari i rappresentanti istituzionali italiani, ho elaborato la proposta di creare una piattaforma interattiva per la realizzazione periodica di un dialogo diretto tra società civile, imprese ed amministrazioni. Una tecnologia che consenta al Governo e al Parlamento italiano di condividere con il settore privato una discussione sulle grandi politiche pubbliche da



elaborare, sull'analisi dell'impatto di normative già in vigore nonché sulla revisione o l'incremento di altre regolamentazioni. La piattaforma, consultabile a tutti, sarà disponibile sul sito istituzionale del Governo, secondo un'articolazione per ambiti tematici, per ciascuno dei quali verranno individuati norme, schemi e bozze da prendere in considerazione così come i campioni per ogni settore, vale a dire i soggetti da coinvolgere. Si tratterà di categorie eterogenee (cittadini, imprese, organizzazioni, corpi intermedi etc.) che vantano un interesse reale nei confronti del tema oggetto della consultazione e che parteciperanno al dibattito fornendo i propri contributi per via telematica. I criteri di individuazione degli interessati, pubblicati *ex ante* con le modalità il più trasparenti possibili, dovranno tener conto della natura e della complessità della tematica. L'aspetto determinante per il successo dello strumento in esame è che gli obiettivi dell'esecuzione di questa procedura siano chiari a tutte le parti in gioco ed, in particolare, alle pubbliche amministrazioni che la disporranno, perché, soltanto se si comprende il reale vantaggio di un'attività di questo tipo, l'effetto sarà quello auspicato. In altri termini, bisogna chiedersi: "a cosa serve confrontarsi?". Allora, la risposta a questa domanda dovrà contenere la messa a fuoco di tutti i potenziali benefici per la collettività.

Una volta definiti con precisione l'oggetto e lo scopo della consultazione, le parti individuate potranno prendere visione, sulla piattaforma stessa, di tutti i documenti necessari. A questo punto, in base al quesito rivolto (abrogazione, introduzione o revisione di norme, elaborazione di una politica pubblica, o valutazione dei suoi effetti) i soggetti saranno in grado di presentare osservazioni, contributi e proposte, tramite due canali differenti: un forum sottoposto a moderazione per l'invio di commenti pubblici e un indirizzo e-mail per inviare messaggi in forma riservata. I messaggi avranno un numero di parole limitato così come sarà controllata la qualità e la quantità di eventuali materiali allegati alle singole proposte dei soggetti partecipanti. Le diverse pubbliche amministrazioni competenti per ciascun ambito tematico analizzeranno le proposte ricevute nelle due modalità e, sulla base di esse, pubblicheranno la decisione finale, corredata di un feedback rivolto a tutti gli *stakeholder* intervenuti per dimostrare che le questioni sollevate sono state effettivamente valutate e prese in considerazione. L'idea di sottoporre il procedimento in esame ad un meccanismo di controllo esterno risulta di difficile attuabilità in Italia. Tuttavia, la presenza della *Commissione*

*bicamerale per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica*, così come prevista dal Rapporto 2019 di *italiadecide*, costituirebbe una garanzia per il successo della mia proposta.

Il progetto di una piattaforma di questo tipo scaturisce dalla constatazione che le tecnologie dell'informazione sono un mezzo a basso costo su cui impennare esercizi di consultazione capaci di raccogliere evidenze e proposte da una vasta *congerie* di interessi. La prospettiva da tenere presente è quella del c.d. *crowdsourcing*, vale a dire la decentralizzazione dell'elaborazione delle politiche pubbliche. Grazie alle ICT, infatti, le burocrazie e gli interessi organizzati non possono più far leva sui costi alti della partecipazione e sulle asimmetrie informative per escludere dall'elaborazione delle politiche pubbliche la folla dispersa degli interessi meno organizzati.