



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVII legislatura

Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, a cura dell'Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere*, marzo 2017.

La bibliografia è stata curata dal Servizio della Biblioteca.

INDICE

1. INTRODUZIONE: DEFINIZIONI, TIPOLOGIE, SCOPI	Pag. 5
2. IL CONTESTO INTERNAZIONALE: L'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE) E <i>L'OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP</i> (OGP)	13
3. UNIONE EUROPEA: PRINCIPI, FONTI NORMATIVE, LINEE GUIDA	21
4. ITALIA: FONTI NORMATIVE E INIZIATIVE	31
APPENDICE	54
BIBLIOGRAFIA	56

1. INTRODUZIONE: DEFINIZIONI, TIPOLOGIE, SCOPI

Da alcuni anni il tema della partecipazione dei cittadini e dei portatori di interessi alla vita politica e democratica è assai dibattuto e si interseca con quello dell'efficacia dei processi decisionali e della complessità delle politiche pubbliche, nonché con i cambiamenti portati dall'avvento della tecnologia digitale.

Per partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse, si intende comunemente la pratica di coinvolgere tali soggetti nel processo di elaborazione delle politiche pubbliche¹. Dato che la nozione è molto ampia e il coinvolgimento può avvenire in modi differenti e a diversi livelli, può essere di aiuto analizzare il concetto di partecipazione basandosi sulla natura del flusso informativo tra partecipanti e responsabili dello sviluppo delle politiche (*policy maker*), all'interno del quale si possono identificare tre modalità differenti:

- comunicazione pubblica: i responsabili della politica pubblica trasmettono informazioni agli interessati. Il flusso di informazioni è a senso unico: gli interessati non sono coinvolti attivamente, non sono previsti né richiesti contributi da parte loro;
- consultazione pubblica: i responsabili della politica ricevono informazioni dai soggetti coinvolti nel quadro di un processo avviato dai primi. I contributi raccolti sono percepiti come rappresentativi delle opinioni sociali sul tema;
- partecipazione pubblica: cittadini, portatori di interessi e responsabili della politica si scambiano informazioni. Di conseguenza, a differenza delle precedenti due forme di coinvolgimento, la partecipazione pubblica prevede alcune forme di dialogo tra i responsabili politici e le parti interessate. In seguito alla discussione e alla riflessione svolta, questa modalità può portare a cambiamenti nelle opinioni e nella visione di entrambe le parti.

Idealmente i meccanismi di coinvolgimento dei soggetti interessati dovrebbero comprendere elementi di tutte e tre le modalità succitate, ma nella realtà la maggior parte di essi utilizzano solo alcune di esse. Secondo i *Guiding Principles for Open and Inclusive*

¹ Per approfondimenti si veda A. Alemanno, *Stakeholder engagement in regulatory policy*, in OECD, *Regulatory Policy in Perspective*, OECD Publishing, Paris, 2015.

*Policy making*² dell'OCSE, inclusione significa non solo che i cittadini dovrebbero avere uguali opportunità e molteplici canali di accesso all'informazione, ma anche che essi dovrebbero essere consultati e partecipare. La nozione di sviluppo inclusivo di una politica (*inclusive policy making*) da attuare attraverso il coinvolgimento delle parti interessate coincide in gran parte con quella di governo aperto: l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) definisce infatti l'*open government* come "la trasparenza delle azioni di governo, l'accessibilità dei servizi e delle informazioni del governo e la capacità di risposta del governo a nuove idee, richieste e bisogni"³.

Il coinvolgimento dei cittadini, in un contesto di trasparenza, può essere considerato un arricchimento per la democrazia rappresentativa e può consentire, in taluni casi, di evitare controversie, nonché sfiducia e insoddisfazione nei cittadini. Come risultato, il numero delle tecniche di coinvolgimento delle parti interessate si sta espandendo negli ultimi tempi e - anche grazie alla diffusione delle tecnologie digitali - è destinato a svilupparsi ulteriormente.

Diverse ragioni contribuiscono ad accrescere il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi nelle politiche di regolazione. In una democrazia, l'impegno pubblico di tali soggetti amplia la sfera in cui gli attori sociali possono prendere decisioni e contribuisce alla costruzione del senso civico e della fiducia nelle istituzioni. Questo è ciò che viene indicato come "performance democratica" dei governi, cioè il grado in cui i processi decisionali di governo sono all'altezza dei principi democratici. In particolare, in questa prospettiva, si ritiene che coinvolgere i cittadini e i portatori di interesse sia necessario per sviluppare e mantenere la fiducia nelle istituzioni e nei processi decisionali, per creare nuovi valori di cittadinanza e per migliorare la responsabilità e la trasparenza nella governance pubblica. Il coinvolgimento degli *stakeholder* ha anche un valore strumentale, poiché rafforza la trasparenza e la base di conoscenze su cui si fonda l'elaborazione delle politiche, riducendo inoltre i costi di implementazione. Ciò è quello che viene definito "policy performance", ossia il risultato della politica, la capacità dei governi di fornire risultati

² Si veda OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, 2009, pag. 19. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>

³ Si veda OECD, *Modernising Government: the way forward*, OECD Publishing, Paris, 2005.

positivi tangibili per la società⁴. La partecipazione dei cittadini è oggi comunemente riconosciuta anche come portatrice di innovazione e vi è una crescente convinzione che la definizione delle politiche pubbliche debba diventare più inclusiva e che sia opportuno raccogliere e analizzare il maggior numero di informazioni possibile al fine di decidere se un intervento regolatorio sia veramente necessario in una data area e quale soluzione sia più adatta. I vantaggi del coinvolgimento degli *stakeholder* si estendono però oltre la fase della mera raccolta di informazioni: infatti coinvolgere le parti interessate nel processo di regolamentazione può rendere note difficoltà, inefficienze e soluzioni non prese in considerazione. Inoltre, la partecipazione dei destinatari al processo di decisione aumenta la probabilità di osservanza delle normative e può quindi migliorare gli effetti della regolazione e ridurre i costi di attuazione⁵. Può anche condurre ad un incremento di politiche creative e innovative, poiché dai portatori di interesse possono essere veicolate soluzioni non tradizionali.

A seguito del crescente interesse per processi regolatori più inclusivi e partecipativi, sempre più Paesi promuovono il coinvolgimento di cittadini e *stakeholder* nel ciclo della regolazione. I meccanismi usati sono vari e spesso intervengono in fasi diverse del ciclo stesso, ossia:

- 1) nella fase dell'iniziativa e della programmazione;
- 2) nella fase dell'elaborazione, della redazione e dell'approvazione;
- 3) nella fase di implementazione e monitoraggio.

La fase dell'iniziativa e della programmazione è la prima fase di sviluppo delle politiche e consiste nell'individuare l'esistenza di un problema che può richiedere una risposta politica. Normalmente sono i governi a dettare l'agenda politica, ma - dato il crescente rilievo attribuito alla democrazia partecipativa - il coinvolgimento dei portatori di interesse come mezzo per avviare l'azione politica sta acquisendo sempre maggiore importanza. In un numero significativo di Paesi i cittadini hanno la possibilità di avviare un'iniziativa politica presentando idee, proposte o richieste ai governi: *referendum*,

⁴ Per approfondimenti si veda D. Klingemann e D. Fuchs (a cura di), *Citizens and the State*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

⁵ Si veda OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report*, Paris, 2009, disponibile al link: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf.

petizioni e iniziative popolari sono le forme più usate di partecipazione diretta nella definizione delle politiche pubbliche. Questi strumenti di democrazia diretta in genere non sostituiscono le forme di democrazia rappresentativa, ma sono ad esse complementari; spesso permettono ai cittadini e ai portatori di interesse di inserire nell'agenda politica temi che i responsabili politici preferirebbero non discutere o che non ritengono importanti.

La seconda fase è quella in cui tradizionalmente sono più utilizzati i meccanismi di coinvolgimento degli *stakeholder*: si tratta della fase di elaborazione in cui, dopo aver constatato l'esistenza di un problema che giustifica l'azione politica, gli organi preposti lavorano a una prima bozza di proposta che è sottoposta alle parti interessate, al fine di ottenere informazioni e commenti. Sebbene i modi in cui le informazioni acquisite sono utilizzate e recepite nella proposta di regolazione varino in base allo strumento utilizzato, quest'ultimo assume generalmente la forma della consultazione. Di solito si procede alla pubblicazione del progetto legislativo nel sito dell'istituzione proponente e si permette la presentazione di osservazioni attraverso *e-mail* o un modulo *web*; molti Paesi utilizzano anche una modalità centralizzata, rendendo accessibili tutte le consultazioni da un unico portale.

Questa modalità ha però dei limiti, in quanto: *a)* la comunicazione tra autorità di regolamentazione e parti interessate è unilaterale; *b)* le parti interessate di solito non hanno modo di comunicare tra di loro; *c)* le informazioni e le osservazioni arrivano troppo tardi nel processo di regolazione, quando la proposta di regolazione è più o meno pronta e non c'è più tempo per cambiamenti sostanziali. Inoltre, spesso non è garantita la rappresentatività dei portatori di interesse.

Le consultazioni durante questa fase possono essere organizzate in modi diversi (ad esempio, possono essere aperte o chiuse) e possono riguardare la legislazione primaria o quella secondaria.

Tra le modalità di consultazione quella di più antica tradizione è il "*notice and comment*", che nella forma prevista dall'*Administrative Procedure Act* (APA) statunitense del 1946, ha l'obiettivo di raccogliere le osservazioni (*comments*) dei soggetti interessati sugli schemi di nuove disposizioni (*notices*). Per tutta la regolamentazione predisposta delle

agenzie federali viene applicato il paragrafo 553 dell'APA, che contempla un processo in tre fasi:

1. l'agenzia pubblica un avviso riguardante la regolamentazione proposta (*Notice of Proposed Rulemaking* - NPRM) nel *Federal Register*, che reca una bozza della proposta di regolazione con una nota esplicativa e una richiesta di commenti;
2. l'agenzia riceve i commenti e modifica la proposta se lo ritiene appropriato;
3. l'agenzia pubblica la disposizione definitiva, accompagnata da un preambolo in cui la illustra, e risponde ai commenti.

Una procedura analoga è presente in Nuova Zelanda, dove i disegni di legge - dopo la prima lettura - sono aperti ai commenti dei cittadini. Il pubblico è invitato a fare osservazioni e proporre modifiche; tutti i contributi vengono esaminati dalla Commissione competente, che può anche invitare a un'audizione pubblica. Al termine dell'esame, oltre a pubblicare i contributi ricevuti, la Commissione può ristampare il disegno di legge con una relazione che illustra gli emendamenti raccomandati basati sulle testimonianze raccolte⁶.

Una variante del *notice and comment*, che prevede anche una forma di partecipazione nel processo di consultazione, è nota come "*negotiated rule making*" (regolamentazione negoziata) ed è stata introdotta negli Stati Uniti negli anni Novanta del secolo scorso al fine di accrescere il coinvolgimento dei portatori di interesse nel processo di regolamentazione creando un *forum* per il dialogo diretto tra *stakeholder* selezionati e regolatori.

Dopo alcune sperimentazioni, la procedura è stata codificata nel *Negotiated Rulemaking Act* del 1996 e prevede la nomina di un presidente del *forum*, esterno alle parti e neutrale, che convoca e presiede i negoziati tra un gruppo equilibrato e rappresentativo di portatori di interesse (gruppi di interesse pubblico, rappresentanti delle imprese e regolatori), analizza i dati, esamina i problemi e tenta di redigere il testo, o almeno i punti principali, della proposta di regolamentazione. Tutte le riunioni plenarie dei comitati sono aperte al pubblico e i resoconti stenografici o sommari delle riunioni sono pubblicati *on line* dopo ogni incontro. Se all'interno del *forum* non si raggiunge il consenso unanime sulla

⁶ Si vedano i seguenti link: <https://www.parliament.nz/en/pb/sc/how-to-make-a-submission/>,
<https://www.parliament.nz/media/2027/the-select-committee-submission-process.pdf>
e <https://www.parliament.nz/media/2019/makingasubmission2012-2.pdf>

proposta, l'Agenzia ricorre alla procedura del *notice and comment*, come farebbe per qualsiasi altra proposta di regolamentazione. Anche quando non si arriva al consenso, tale modalità offre l'opportunità di un dialogo diretto tra parti interessate e regolatori, migliorando notevolmente la qualità dell'analisi e costruendo rapporti di fiducia tra gli *stakeholder* e tra questi ultimi e i regolatori.

Un altro strumento che consente il coinvolgimento dei portatori di interesse è il cosiddetto "dialogo politico" (*policy dialogue*). Esso coinvolge persone provenienti da diversi gruppi di interesse che si siedono insieme intorno a un tavolo per approfondire un tema o un problema per il quale hanno un mutuo, ma non necessariamente comune, interesse: infatti, si presuppone che persone che ricoprono posizioni e ruoli diversi avranno diverse prospettive sullo stesso problema. Il dialogo politico è stato, ad esempio, usato nei Paesi Bassi per giungere all'Accordo energetico sulla crescita sostenibile (*Dutch energy agreement on sustainable growth*)⁷.

Più raro è il coinvolgimento delle parti interessate nella terza fase del ciclo della regolazione, ossia nell'attuazione e nella valutazione. E' senza dubbio importante coinvolgere cittadini e *stakeholder* nell'implementazione delle politiche, in quanto ciò sviluppa un senso di appartenenza e fornisce ai responsabili politici informazioni preziose per comprendere l'impatto reale e l'efficacia delle norme. Anche in questo stadio il coinvolgimento delle parti interessate può consistere in una semplice consultazione o in forme di partecipazione più deliberative. Un esempio interessante è l'iniziativa "*Red Tape Challenge*" lanciata dal Governo britannico nel 2011, che ha affidato ai cittadini, alle imprese e alle organizzazioni, il compito di indicare come la regolamentazione esistente dovesse essere migliorata o abrogata. I commenti ricevuti - inviati via *web* entro un termine stabilito - hanno portato alla decisione di abrogare o modificare oltre 1100 regolamenti dei 2300 esaminati⁸.

Conoscere come cittadini e parti interessate percepiscono la regolazione consente ai regolatori sia di verificare che le norme siano state correttamente intese sia di identificare

⁷ Si veda Sociaal-Economische Raad (2013), *Energieakkoord voor duurzame groei*, al link: www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2013/energieakkoord-duurzame-groei.aspx

⁸ Si veda House of Commons, *Public Engagement in Policy-making*, London, The Stationery Office Limited, 2013, p. 14; Lodge, M. and K. Wegrich (2015), "Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government?", in *Regulation & Governance*, Vol. 9, Issue 1, March 2015, pp. 30-46; DOI:1111/rego.12048.

quelle che creano problemi. Lo strumento più comunemente usato allo scopo è l'indagine che, attraverso domande, cerca di far esprimere ai cittadini il loro punto di vista su una particolare politica o regolamentazione. Tuttavia, queste indagini devono essere progettate con cura per ottenere risultati utilizzabili, in quanto una molteplicità di fattori può influenzare le risposte. Attraverso l'Eurobarometro⁹, ad esempio, la Commissione europea conduce indagini sullo stato dell'opinione pubblica nei Paesi membri. In tal modo si sforza di cogliere meglio le percezioni e le attese dei cittadini in merito alle sue attività e a quelle dell'Unione europea nel suo insieme.

Come evidenziato in precedenza, le opportunità di coinvolgimento delle parti interessate sono molte e diversificate e, negli ultimi anni, in significativo aumento, ma sono anche presenti molteplici fattori che rendono questi processi difficili da implementare. Le varie modalità di coinvolgimento richiedono tempo, attenzione e capacità e questo è vero sia per i cittadini e gli *stakeholder* che per i decisori politici e, più in generale, per le istituzioni pubbliche.

Le informazioni relative alle politiche e agli interventi legislativi sono veicolate al pubblico da Governi e Parlamenti attraverso vari canali, ma talvolta sono frammentarie e non riguardano anche le modalità di coinvolgimento a disposizione delle parti interessate. Inoltre, solo poche persone conoscono come le istituzioni pubbliche lavorano e come il processo decisionale è organizzato, e quindi molti, pur essendo informati, non sanno come incidere realmente in questo processo. Gli studi OCSE hanno rilevato che ci sono cittadini che vorrebbero partecipare al dibattito politico-legislativo ma - per ragioni culturali, socio-economiche, linguistiche, disabilità - non possono, ed altri che, pur potendo, non vogliono per mancanza di tempo o sfiducia nella politica e nelle istituzioni. Vi può essere, infatti, il rischio che le consultazioni siano usate per legittimare decisioni già prese altrove ovvero che i processi di consultazione siano influenzati dalle informazioni date, dal tipo di domande poste, dalla preparazione dei partecipanti e dalla stessa facilità o difficoltà di partecipare al processo. I rischi sembrerebbero attenuarsi, non solo all'uso strumentale del coinvolgimento pubblico da parte degli organi amministrativi e rappresentativi, ma anche da

⁹ Si veda il link: <http://ec.europa.eu/COMFrontOffice/publicopinion/#>.

eventuali tentativi di soggetti privati interessati a volgere a proprio favore il processo decisionale. In questo contesto assume un ruolo determinante la tecnologia digitale, con le sue innovazioni e i suoi rapidi sviluppi, per rendere la partecipazione sempre più inclusiva e democratica.

2. IL CONTESTO INTERNAZIONALE: L'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE) E L'*OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP* (OGP).

Le iniziative dell'OCSE

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) si occupa da decenni di qualità della regolazione e di *governance*: nel 1995 è stata adottata per la prima volta una dichiarazione internazionale sui principi della regolazione, la Raccomandazione del Consiglio sul miglioramento della qualità della regolazione governativa¹⁰.

Successivamente sono stati pubblicati i Principi guida sulla qualità della regolazione e della performance¹¹ (2005) e, più di recente, la [Raccomandazione del Consiglio sulla politica e la governance della regolazione](#) (2012).

L'OCSE che ha sempre raccomandato ai Paesi membri il coinvolgimento di tutte le parti interessate nel processo decisionale, in questi documenti rileva come la consultazione pubblica sia uno strumento utile per migliorare la qualità della regolazione.

In particolare, nei Principi guida del 2005, si legge: "Principio 1. [...] Rafforzare la qualità della regolazione dotando le unità dedicate alla regolazione di uno *staff* adeguato, conducendo regolari attività di formazione e facendo un effettivo uso della consultazione, inclusa quella degli organismi consultivi dei portatori di interesse. [...]"

Principio 3. Stabilire assetti regolatori che assicurino che l'interesse pubblico non sia subordinato a quello dei soggetti regolati e dei portatori di interesse. Consultare tutti i destinatari diretti e potenziali delle decisioni, sia cittadini che stranieri, se ciò è appropriato, il più anticipatamente possibile sia nella creazione che nella revisione della regolazione, assicurando che la consultazione sia tempestiva e trasparente, e che il suo obiettivo sia chiaramente comprensibile [...]. Siti *web* accessibili e interattivi dovrebbero essere una priorità per far sì che le informazioni siano disponibili al pubblico, e per ricevere commenti su questioni relative alla regolazione" [...].

¹⁰ [Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation](#) C(95)21/FINAL del 9 marzo 1995.

¹¹ [OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance](http://www.oecd.org/fr/reforming/34976533.pdf), reperibile al link <http://www.oecd.org/fr/reforming/34976533.pdf>

Nel 2012, l'OCSE ha nuovamente raccomandato agli Stati membri di aderire ai principi di *open government*, fornendo ai soggetti interessati opportunità significative (anche *on line*) per contribuire al processo di definizione degli schemi di proposte di regolazione e alla qualità delle analisi di impatto che ad esse si accompagnano. Le raccomandazioni sottolineano l'importanza della consultazione, della comunicazione, della cooperazione e del coordinamento durante l'intero ciclo della regolazione. In particolare:

" Raccomandazione n. 2

2.1. I governi dovrebbero definire una politica di consultazione chiara, identificando le modalità con cui devono essere svolte consultazioni aperte e bilanciate all'interno del processo di formazione delle regole.

2.2. I governi dovrebbero cooperare con gli *stakeholder* nella revisione della regolazione esistente e nella definizione della nuova regolazione:

- coinvolgendo tutti gli *stakeholder* più rilevanti durante il processo di formazione della regolazione e formulando i processi di consultazione in modo da massimizzare la qualità e l'efficacia delle informazioni pervenute attraverso di essi;

- consultare su tutti gli aspetti dell'analisi di impatto utilizzando, ad esempio, parti di analisi di impatto come parti del processo di consultazione;

- rendere disponibili al pubblico tutti i materiali rilevanti relativi alla decisione (*dossier*, analisi) e i motivi per cui si intende adottare quella regolazione;

- strutturare le revisioni della regolazione intorno ai bisogni dei destinatari, cooperando con loro nella formulazione e nella conduzione della revisione, inclusa la fase di determinazione delle priorità, della valutazione delle regole e nella definizione delle proposte di semplificazione. [...]

Raccomandazione n. 6. Pubblicare regolarmente *report* sulla performance della politica di regolazione [...]. I *report* devono includere informazioni su come funzionano nella pratica strumenti come l'analisi dell'impatto della regolazione, le pratiche di consultazione pubblica e la revisione della regolazione esistente. [...]

Raccomandazione n. 10.3. Sfruttare la prossimità dei livelli di governo locali ai cittadini e alle imprese per sviluppare procedure di consultazione efficaci per la

definizione della regolazione, e che riflettano meglio i bisogni della popolazione locale rispetto a tutta la politica di regolazione, in tutti i livelli di governo. [...]

Raccomandazione n. 12.7. I processi di consultazione sulle proposte regolatorie devono essere aperti a ricevere contributi da parte di interessi nazionali e stranieri".

Il *Regulatory Policy Outlook* 2015 fornisce la prima analisi dei progressi compiuti dai vari Paesi facenti parte dell'OCSE per migliorare la qualità della legislazione.

L'indagine si concentra sul ciclo della regolamentazione (sia primaria che subordinata) in ogni Paese, esaminando nel dettaglio i tre principi fondamentali delle buone pratiche di regolazione come definiti nella raccomandazione 2012:

1. il coinvolgimento dei portatori di interesse (*stakeholder*);
2. l'analisi (o valutazione) dell'impatto della regolamentazione (AIR)¹² *ex ante*;
3. la valutazione *ex post*.

Questi tre indicatori forniscono una panoramica delle prassi dei vari Paesi; ogni indicatore tiene conto dell'adozione sistematica della pratica, del metodo utilizzato, della qualità della supervisione e del livello di trasparenza¹³.

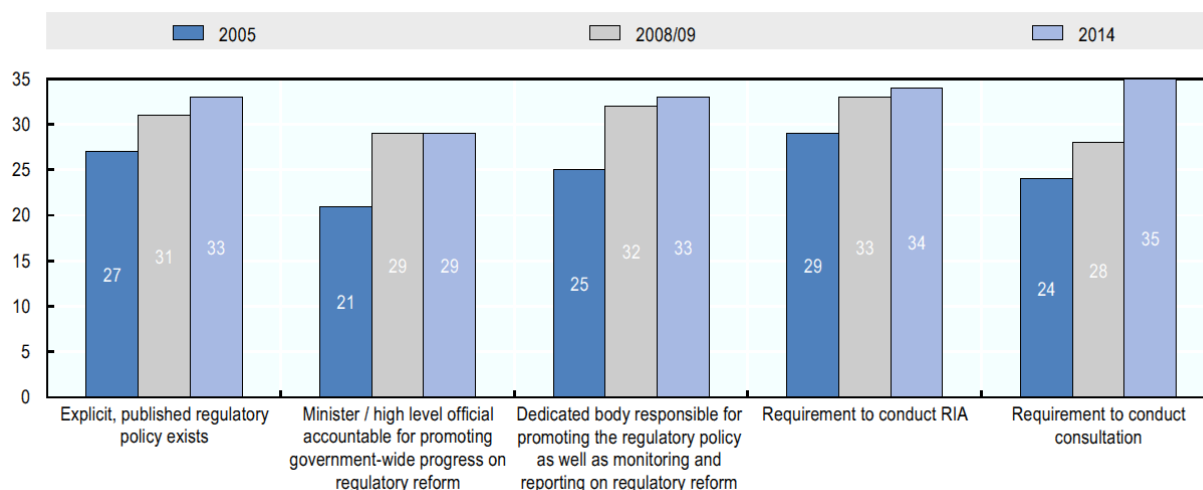
Dall'analisi condotta risulta che i Paesi OCSE hanno migliorato notevolmente la qualità della regolamentazione negli ultimi due decenni, ponendo la politica di regolazione al centro dell'azione di governo e facendone un pilastro della riforma del settore pubblico. Come si vede nella figura n. 1, in tutti i Paesi, la consultazione è diventata un requisito formale per la presentazione di nuove disposizioni normative da parte dell'Esecutivo.

Figura 1. Adozione di una esplicita politica governativa di qualità della

¹² In inglese *regulatory impact assessment* (RIA).

¹³ L'adozione sistematica registra i requisiti formali e quanto spesso questi requisiti siano usati in pratica; la metodologia raccoglie informazioni sui metodi utilizzati in ogni area, ad esempio, il tipo di impatto valutato o la frequenza con cui sono utilizzate diverse forme di consultazione; la supervisione e il controllo di qualità registrano il ruolo degli organi di vigilanza e le valutazioni disponibili pubblicamente; la trasparenza rileva le informazioni relative alle domande che riguardano i principi di "*open government*" (ad esempio, se le decisioni del Governo siano rese disponibili al pubblico).

regolamentazione e presenza di requisiti formali per gli strumenti di politica della regolamentazione



Nota: Basata sui dati di 34 Paesi e della Commissione europea. Cile, Estonia, Israele e Slovenia non erano membri dell'OECD nel 2005 e quindi non sono stati inclusi nell'indagine di quell'anno.

Fonte: 2014 *Regulatory Indicators Survey results*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm

Nei Paesi membri dell'OCSE esistono numerosi strumenti per coinvolgere le parti interessate nello sviluppo di normative, sia primarie che subordinate. La maggior parte dei Paesi assicura un facile accesso alle disposizioni di legge e regolamentari e ha sviluppato indirizzi per l'utilizzo di un linguaggio semplice e comprensibile negli atti normativi. E' spesso richiesta la consultazione dei cittadini, dei lavoratori e dei datori di lavoro prima della predisposizione di nuove normative; d'altra parte, il coinvolgimento delle parti interessate nella valutazione *ex post* della normativa, sia primaria che secondaria, è piuttosto raro.

L'OCSE raccomanda di integrare la consultazione dei portatori di interessi in ogni fase del ciclo di *governance* della regolamentazione, in quanto si è riscontrato che la maggior parte dei Paesi coinvolge i soggetti interessati soprattutto quando gli atti normativi sono in fase di elaborazione o di modifica.

Il coinvolgimento delle parti interessate nel processo di revisione dello *stock* normativo è più raro, anche se recentemente alcuni Paesi cercano la partecipazione attiva delle parti interessate nel plasmare i programmi di riforma della regolamentazione, soprattutto di quelli incentrati sulla semplificazione amministrativa.

Gli *stakeholder* sono invece raramente impegnati nella fase finale del ciclo di *governance* della regolamentazione, anche se ciò potrebbe favorire la limitazione degli oneri inutili e indirizzare meglio gli strumenti di attuazione. Ad esempio, un contatto più frequente tra le autorità di regolamentazione e le imprese regolamentate potrebbe tradursi in una maggiore osservanza della legge e in una migliore comprensione delle ragioni di elusione delle normative.

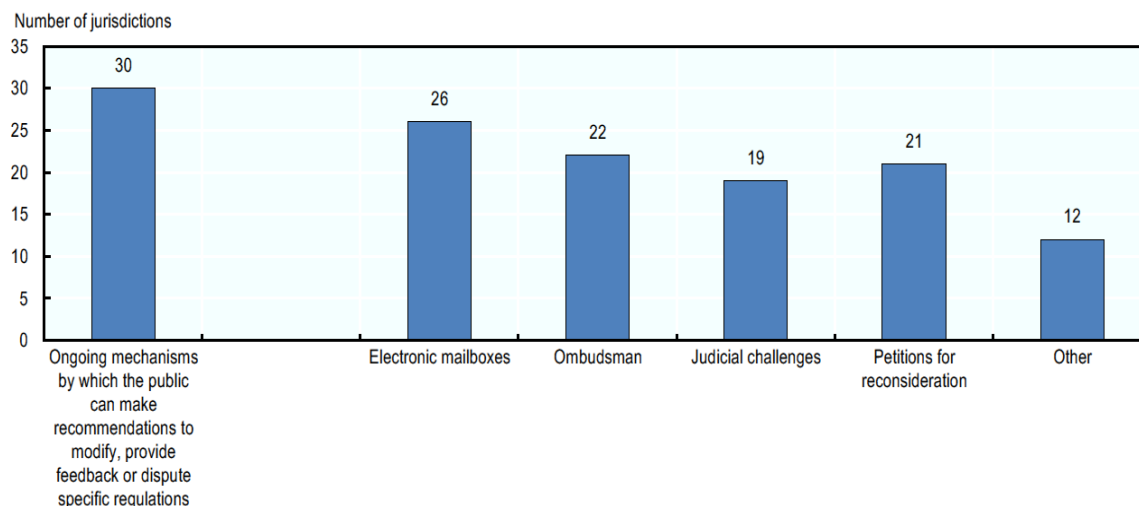
Le parti interessate dovrebbero quindi essere coinvolte in tutte le fasi del processo:

- nell'individuazione del problema e delle sue possibili soluzioni;
- nell'elaborazione di una serie di opzioni normative e non normative;
- nella redazione della proposta di regolamentazione.

Di norma gli *stakeholder* sono coinvolti attraverso una consultazione pubblica su *internet* nella fase finale del processo, quando un progetto legislativo è presentato dal Ministro proponente al Governo, ma sarebbe auspicabile il loro coinvolgimento prima di questa fase per garantire una partecipazione significativa nel processo di formazione della norma.

Anche l'uso delle tecnologie per coinvolgere le parti interessate nella politica di regolamentazione è molto diffuso, ma l'esperienza ha finora dimostrato che le innovazioni tecnologiche, digitali e della comunicazione non riescono spesso da sole ad aumentare in modo significativo il livello di coinvolgimento nella definizione delle politiche e a migliorarne la qualità. Nonostante il fatto che i meccanismi di coinvolgimento siano cambiati, la natura del processo è rimasta essenzialmente la stessa dell'era predigitale.

Figura 2. I meccanismi con cui il pubblico può fare raccomandazioni



Nota: Basata sui dati di 34 Paesi e della Commissione europea.

Fonte: 2014 *Regulatory Indicators Survey results*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm

A conclusione della sua indagine, per aumentare l'efficacia delle attività partecipative, l'OCSE raccomanda ai decisori di ricorrere alla consultazione in modo che orienti in modo continuo la strategia dei governi. La scelta degli strumenti partecipativi dovrebbe privilegiare l'efficacia e la diversificazione: accanto agli strumenti convenzionali (come il *notice and comment*), l'OCSE raccomanda di impiegare anche approcci alternativi con preferenza per quelli capaci di incentivare la coproduzione. L'OCSE individua nei funzionari pubblici (adeguatamente formati) il centro di controllo per la trasparenza, la neutralità e la rappresentatività delle attività. Una maggiore attenzione alla trasparenza delle procedure e al *feedback* dei destinatari è la chiave, secondo l'OCSE, per rafforzare la fiducia nello strumento, insieme all'accrescimento delle capacità, alla legittimazione e alla responsabilizzazione degli *stakeholder*.

Le iniziative dell'OGP

L'OGP è un'iniziativa internazionale multilaterale che sostiene lo sviluppo degli assi portanti dell'amministrazione aperta (o *Open Government*): democrazia partecipata; lotta alla corruzione e trasparenza della pubblica amministrazione; innovazione tecnologica. Lanciata nel 2011 da otto Paesi, l'OGP raccoglie oggi 75 Paesi membri, che hanno approvato la Dichiarazione sull'*Open Government* (*Open Government Declaration*), con la quale si impegnano ad intraprendere nuove iniziative nell'ambito dell'amministrazione aperta. Tra queste: lo sviluppo, con il pieno coinvolgimento della società civile e delle pubbliche amministrazioni, di un piano d'azione (*Action Plan*) di durata biennale che raccoglie impegni e progetti sui temi d'interesse dell'OGP; la produzione di auto-valutazioni e *report* indipendenti sui progressi compiuti; la diffusione dell'*open government* in altri Paesi tramite lo scambio di *best practice*, assistenza tecnica, tecnologie e risorse¹⁴.

I Paesi che partecipano all'OGP devono seguire, per le consultazioni, un processo ben definito, necessario per lo sviluppo del loro piano d'azione. Ogni Paese deve:

- rendere disponibili *on line* i dettagli delle procedure e delle tempistiche per le consultazioni pubbliche, prima che queste abbiano luogo;
- consultarsi con la comunità nazionale, inclusi la società civile e il settore privato; fare in modo di dare spazio a diverse visioni; presentare un documento riassuntivo della consultazione pubblica e di ogni commento ricevuto a seguito della pubblicazione *on line*;
- intraprendere attività di sensibilizzazione e divulgazione delle attività dell'OGP, per migliorare la partecipazione pubblica nei processi di consultazione;
- consultare i cittadini con sufficiente preavviso e attraverso molteplici canali di comunicazione – sia *online* che attraverso incontri dal vivo – per assicurare l'accessibilità alle opportunità civiche di partecipazione;

¹⁴ Per approfondimenti si veda Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Nota breve n. 7 La partecipazione dell'Italia all'Open Government Partnership e la consultazione pubblica sul III Piano d'azione nazionale (2016-2018)*, a cura di A. Sansò, Roma, agosto 2016, reperibile al link <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00986222.pdf>.

- istituire un *forum* che permetta una consultazione regolare e stabile di tutti gli *stakeholder* coinvolti nel processo d'implementazione OGP.

3. UNIONE EUROPEA: PRINCIPI, FONTI NORMATIVE, LINEE GUIDA

Rafforzare la qualità democratica del processo decisionale europeo è stato uno dei temi centrali del [Libro bianco sulla governance europea](#) del 2001, che ha individuato tra i principi di buon governo quelli dell'apertura, della partecipazione e della responsabilità.

In questo contesto, la Commissione ha sviluppato e formalizzato a poco a poco numerosi meccanismi volti ad ampliare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale europeo al fine di incrementare la legittimità, la trasparenza e l'efficacia delle sue politiche.

Nel 2000, la Commissione ha introdotto le consultazioni *on line* come strumento per raggiungere una grande varietà di attori e favorire la partecipazione. Il ricorso alle consultazioni *on line* è aumentato nel corso degli anni e, nel 2002, la Commissione ha adottato i principi generali e i requisiti minimi per le consultazioni nella sua comunicazione [Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione](#)¹⁵. Fulcro di tali principi è l'idea che sia necessario far partecipare tutta la società civile al processo regolatorio utilizzando le nuove tecnologie.

L'approccio della Commissione è stato oggetto di valutazione e da più parti criticato per la sua mancanza di inclusività, rappresentatività, trasparenza e per la carenza di riscontro. Per esempio, mentre le consultazioni *on line* sono aperte e hanno dimostrato di raggiungere un ampio spettro di attori a diversi livelli, l'impegno nel sostenere questo tipo di partecipazione è stato discontinuo. Alcuni studi hanno rilevato che i processi di consultazione tendono ad essere dominati dagli interessi del mercato o da quelli degli Stati membri; altri hanno messo in dubbio l'impegno della Commissione nel promuovere una effettiva consultazione e apertura del processo e hanno identificato nel suo approccio un ulteriore ostacolo amministrativo da superare. Un'altra critica sostanziale risiede nel fatto che «essere ascoltato» in una consultazione pubblica non si traduce automaticamente nell'«essere effettivamente ascoltato». Accade, infatti, che, dopo aver fornito il loro

¹⁵ Comunicazione della Commissione COM(2002) 704 definitivo dell' 11 dicembre 2002.

contributo, alle parti interessate non sia chiaro se, e in che misura, i loro suggerimenti siano stati presi in considerazione nel processo decisionale e, nel caso non lo siano stati, per quali ragioni. Ad esempio, le relazioni di sintesi che riassumono le opinioni espresse durante le consultazioni sono state percepite come troppo descrittive e carenti di informazioni in relazione a come i diversi punti di vista abbiano influenzato la decisione della Commissione.

Si ricorda che l'articolo 10 del [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE) dispone che il funzionamento dell'Unione sia fondato sulla democrazia rappresentativa. I cittadini sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo; gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di Governo e nel Consiglio dai rispettivi Governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai Parlamenti nazionali e ai loro cittadini. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione e le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. Anche i partiti politici contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

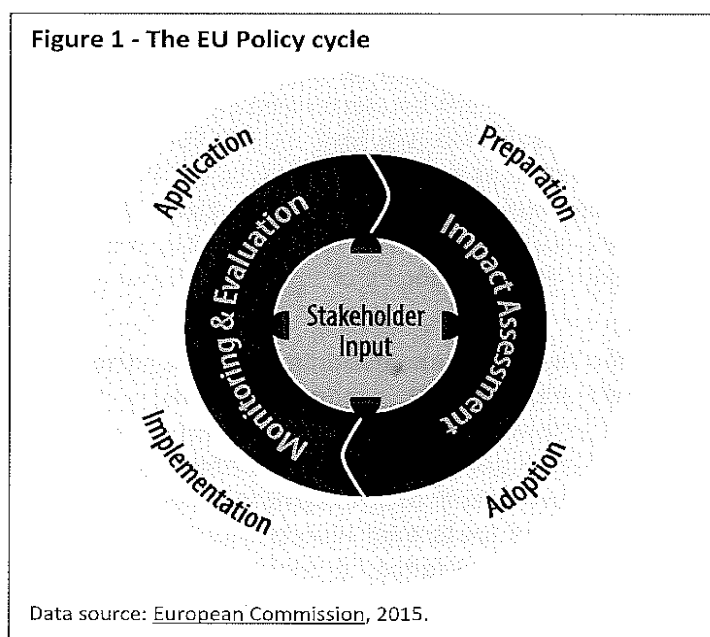
Accanto al principio della democrazia rappresentativa espresso nell'articolo 10, il successivo articolo del Trattato pone quello della democrazia partecipativa, benché non esplicitamente. L'articolo 11 stabilisce infatti che le istituzioni europee diano ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni devono mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile; al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. Il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sottolinea questo obbligo e specifica che la Commissione, nello svolgimento di tali consultazioni, deve tener conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste. L'obbligo di consultazione non si applica nei casi di eccezionale urgenza (articolo 2).

L'introduzione dell'articolo 11 ad opera del Trattato di Lisbona aveva lo scopo di dare un nuovo impulso alla democrazia partecipativa e di ridurre il *deficit* democratico, spesso associato al processo decisionale europeo.

Nel corso degli anni, la Commissione ha cercato di dare risposta ad alcune di queste critiche attraverso un graduale miglioramento, espansione e arricchimento dei meccanismi esistenti al fine di accrescere la loro apertura, inclusività e trasparenza. Tuttavia, la consultazione pubblica che la Commissione ha svolto nel 2014 sulle proprie "Linee guida sulle consultazioni" ha evidenziato ancora una volta la necessità di rafforzare la fase del riscontro e individuare meglio i soggetti di riferimento al fine di garantire una partecipazione equilibrata.

Le più recenti "Linee guida sulla consultazione delle parti interessate" sono parte del Pacchetto sul miglioramento della regolamentazione presentato dalla Commissione nel maggio 2015 e devono essere lette in questo contesto.

La strategia per una "migliore regolamentazione" è essenzialmente finalizzata al raggiungimento di regole di migliore qualità, ossia ben progettate e basate su evidenze che dovrebbero portare a risultati tangibili e sostenibili. Questo deve essere raggiunto, tra l'altro, attingendo al contributo della società civile durante la preparazione, l'adozione e la valutazione delle politiche europee. Secondo il *Better Regulation Toolbox*, "la consultazione delle parti interessate aiuta il processo legislativo europeo ad essere trasparente, ben mirato e coerente e aumenta la credibilità e l'accettazione". Di conseguenza, e in linea con l'articolo 11 del TUE, la partecipazione e l'apertura ai punti di vista delle parti interessate sono tra i principi di una migliore regolamentazione e il compito delle parti interessate è quello di sostenere l'intero ciclo della politica (figura 1).



Il nuovo Pacchetto per una migliore regolamentazione amplia il campo di applicazione della partecipazione delle parti interessate.

Le consultazioni sono definite dalla Commissione come "un impegno più strutturato con le parti interessate" e sono soggette a *standard* minimi. Consultazioni pubbliche attraverso il sito *internet* sono obbligatorie per iniziative con analisi d'impatto, valutazioni, *fitness check* e *green paper*; la Commissione ha aperto anche il processo della valutazione d'impatto ai commenti degli *stakeholder*, consentendo alle parti interessate di fornire *feedback* anche sulle tabelle di marcia (*roadmap*) e sulle analisi di impatto iniziali.

I contributi delle parti interessate non sono quindi limitati alla fase di preparazione della legislazione europea, ma sono applicabili sia *ex ante* che *ex post*, distinguendo tra "consultazione formale" (secondo gli *standard* minimi) e commenti informali (*feedback*) come mostra la tabella seguente:

Mandatory open internet-based public consultations on:	Feedback on:
<input type="checkbox"/> Initiatives with Impact Assessments <input type="checkbox"/> Evaluations <input type="checkbox"/> Fitness Checks <input type="checkbox"/> Green Papers	<input type="checkbox"/> Roadmaps <input type="checkbox"/> Inception Impact Assessments <input type="checkbox"/> Draft delegated & implementing acts <input type="checkbox"/> Legislative proposals

Fonte: L. Tilindyte, *Stakeholder consultation in the UE. Commission Guidelines*, European Parliament Research Service, dicembre 2015.

Infine, il Pacchetto sulla migliore regolamentazione per la prima volta prevede commenti delle parti interessate su progetti di atti delegati e di attuazione. La questione della consultazione degli *stakeholder* nella fase di preparazione degli atti delegati è stata trattata nei negoziati sul nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

Scopo, principi generali e standard minimi

Le Linee guida per la migliore regolamentazione definiscono lo scopo e i principi generali relativi alle consultazioni delle parti interessate da effettuare da parte dei servizi della Commissione.

La consultazione è intesa come un "processo formale con il quale la Commissione raccoglie commenti e punti di vista delle parti interessate in riferimento alle sue politiche".

Non si applica, ad esempio, alle consultazioni interistituzionali e a quelle dei Parlamenti nazionali o a specifiche procedure di consultazione previste dai trattati (ad esempio la consultazione di organismi consultivi - quali il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle Regioni - sulla base degli articoli 304 e 307 del TFUE). Allo stesso modo, non rientrano nella definizione di "consultazione delle parti interessate" la consultazione di parti sociali, sulla base degli articoli 154-155 del TFUE, nonché i pareri forniti dai comitati con le procedure di "comitatologia". Lo stesso dicasi per i contributi forniti dai cittadini nell'ambito dell'Iniziativa dei cittadini europei (articolo 11 (4) TUE), che è oggetto di uno specifico insieme di regole e procedure.

Le Linee guida integrano i criteri e gli *standard* minimi fissati nella comunicazione della Commissione del 2002. Il principio della partecipazione richiede un approccio

inclusivo, aprendo il più possibile la consultazione, mentre i principi di apertura e di responsabilità richiedono che il processo di consultazione e il suo impatto sul processo decisionale siano resi trasparenti. Secondo il principio di effettività, le consultazioni dovrebbero svolgersi quando possono ancora influenzare le decisioni, mentre il principio della coerenza richiede l'accordo e la pianificazione delle consultazioni tra i vari servizi della Commissione.

Gli *standard* minimi applicabili a tutte le consultazioni richiedono che tutta la comunicazione sui documenti di consultazione sia chiara e concisa e che un *feedback* adeguato sia fornito sia attraverso la notifica dell'avvenuto ricevimento di un contributo, sia con la pubblicazione dei contributi stessi, sia indicando se essi sono stati presi in considerazione. Le Linee guida prevedono inoltre che la Commissione assicuri a tutte le parti interessate la possibilità di esprimere il loro punto di vista (*target*) e che vi sia un lasso di tempo adeguato per le risposte. Infine, alle consultazioni dovrebbe essere garantita un'adeguata pubblicità e un avviso dovrebbe essere pubblicato sul portale "La vostra voce in Europa".

Stakeholder: definizione, tipi di e categorie

Le Linee guida sulla consultazione definiscono le parti interessate come qualsiasi individuo o soggetto coinvolto o comunque interessato da un intervento europeo. In linea con l'articolo 11 (3) del TUE, l'obiettivo della Commissione è un "approccio inclusivo, consultando il più ampiamente possibile" per assicurare che l'intero spettro di opinioni sia tenuto in conto. Nell'individuare le parti interessate in un dato caso, la Commissione specificherà coloro che hanno un interesse, le competenze o le conoscenze tecniche in un dato settore. Le linee guida forniscono un elenco non esaustivo di categorie di *stakeholder* (si veda la tabella che segue), comprendente tra le parti interessate istituzioni europee, governi e parlamenti nazionali, autorità regionali, locali e comunali, istituti di ricerca, eccetera.

Stakeholder categories (non-exhaustive list)

Citizen/individual	
Industry/business/workers' organisations	<ul style="list-style-type: none"> • Multi-national/global • National • Small and medium-sized enterprises • Business organisation • Trade union • Chamber of commerce
EU platform, network, or association	<ul style="list-style-type: none"> • Representing for-profit interests • Representing not-for-profit interests • Representing professions/crafts
Organisation/association	<ul style="list-style-type: none"> • National organisation representing for-profit interests • National organisation representing not-for-profit interests • National organisation representing professions/crafts • International/Inter-governmental organisation
Public authority	<ul style="list-style-type: none"> • EU institution • National government • National parliament • Regional/ local/municipal authority • National competent authorities/agencies
Consultancy	<ul style="list-style-type: none"> • Think-tank • Professional consultancy • Law firm
Research/academia	<ul style="list-style-type: none"> • University • School and education establishment • Research institute
Other	

Data source: [European Commission](#), 2015.

Dalle Linee guida si evince chiaramente che una strategia di consultazione "è sempre specifica caso per caso" e che il gruppo di parti interessate "rilevanti" da consultare in un determinato caso dipenderà dalla natura del problema. Si cerca di individuare anche i diversi "tipi" di soggetti interessati, coloro ad esempio sui quali determina effetti la politica, coloro

che hanno un interesse dichiarato in essa o coloro che dovranno attuarla. Le Linee guida sottolineano l'importanza di raggiungere quelle autorità pubbliche alle quali, in ultima analisi, sarà affidata l'attuazione e l'esecuzione delle misure regolatorie o della politica, al fine di integrare la loro competenza nell'iniziativa. Una mappatura esaustiva degli *stakeholder* include anche l'individuazione di gruppi che corrono il rischio di essere esclusi dal processo di consultazione.

Nell'analisi qualitativa dei contributi ricevuti, la Commissione valuterà, tra l'altro, se gli intervistati rispondono "a loro nome" o "rappresentano specifici interessi". I responsabili di attività volte a influenzare il processo decisionale dell'Unione sono tenuti ad iscriversi nel Registro UE per la trasparenza; se non lo fanno, nell'analisi delle risposte i loro contributi saranno trattati come contributi individuali.

Metodi di consultazione, strumenti e tempi

La scelta dei metodi e degli strumenti di consultazione è effettuata caso per caso. In generale, le Linee guida fanno una distinzione tra consultazioni aperte al pubblico, volte a raggiungere un ampio spettro di attori, e consultazioni mirate, volte a concentrarsi su specifici *stakeholder*, al fine di trovare un equilibrio tra la necessità di individuare contributi rilevanti e quella di non concedere accessi privilegiati alle consultazioni.

Per quanto riguarda gli strumenti si citano consultazioni pubbliche *on line*, riunioni con le parti interessate, *workshop*, conferenze, inchieste, interviste, *forum* di discussione *on line* e altre possibilità elencate nel capitolo 7 del *Toolbox*. Ad esempio, il *Toolbox* suggerisce di utilizzare le reti del Comitato delle regioni ogni volta che un'iniziativa possa avere significativi impatti a livello territoriale al fine di raccogliere i commenti degli enti regionali e locali.

Per la scelta degli strumenti sono responsabili i servizi della Commissione che si occupano della consultazione.

Generalmente, alle parti interessate dovrebbe essere concesso da un minimo di dodici settimane per commentare le iniziative sulle quali è prevista una consultazione formale; il periodo per fornire un *feedback* è invece più breve (quattro settimane).

Consultazione: e poi? Fornire un riscontro a coloro che hanno contribuito

Come accennato in precedenza, l'obbligo di dare un *feedback* adeguato alle parti interessate che forniscono un contributo e di spiegare come i contributi siano stati presi in considerazione nel processo decisionale era già previsto negli *standard* minimi per la consultazione del 2002, ma ad esso non era stata data un'adeguata attuazione. Nelle Linee guida attuali vi è un rinnovato impegno in tal senso: esse stabiliscono che la consultazione dovrebbe concludersi con un rapporto di sintesi che documenti ogni attività di consultazione e fornisca un *feedback* su come i contributi delle parti interessate hanno influenzato la riflessione politica. Le Linee guida inoltre prevedono che la relazione (*explanatory memorandum*) che accompagna le proposte legislative dia conto di come il contributo delle parti interessate è stato recepito nell'iniziativa e, se non lo è stato, darne le motivazioni.

Il dialogo con gli stakeholder nel Parlamento europeo

Come già detto, la consultazione delle parti interessate condotta dalla Commissione è solo uno tra i tanti modi per le istituzioni dell'Unione di interagire con le parti stesse e con i cittadini europei. L'articolo 11 (2) TUE obbliga tutte le istituzioni a "mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile". Il Parlamento europeo ha individuato varie procedure per rapportarsi più ampiamente con la società e sta intensificando questo processo.

I cittadini dell'Unione europea non solo eleggono direttamente i membri del Parlamento; essi hanno anche il diritto di presentare una petizione (articolo 227 TFUE).

Attualmente, il Parlamento sta intensificando il dialogo con le parti interessate attraverso gli uffici di informazione nei vari Stati membri. Questa nuova forma di cooperazione mira a coinvolgere i soggetti interessati a livello nazionale più attivamente nel processo decisionale attraverso l'organizzazione di eventi su iniziative legislative con la partecipazione dei relatori del Parlamento.

Trasparenza e consultazione nella Commissione europea

►► BETTER REGULATION AND TRANSPARENCY



A COMMITMENT TO EVIDENCE-BASED POLICY-MAKING



We are listening to citizens and stakeholders throughout the policy cycle – through public consultations, The REFIT (Regulatory Fitness) Platform, the "Lighten the load" web portal, and Citizens' Dialogues



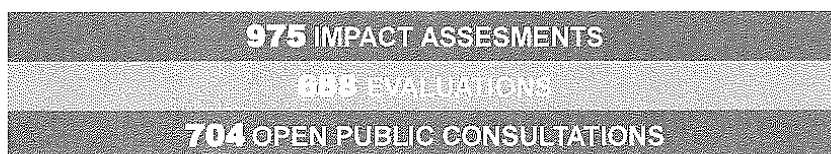
Impact Assessments can now take place not just at the beginning of the policy-making process but also when the Commission's proposal is amended



An independent Regulatory Scrutiny Board ensures the quality of Impact Assessment work



The subsidiarity principle is enhanced by listening more to National Parliaments



*Overview of better regulation activities since their launch in the Commission

6 #BetterRegulation



European
Commission

Fonte: Commissione europea, *Better Regulation and Transparency*, novembre 2016

4. ITALIA: FONTI NORMATIVE E INIZIATIVE

In Italia la consultazione pubblica è sempre più spesso utilizzata dal Governo, dal Parlamento¹⁶ e dalle altre istituzioni pubbliche.

In ambito normativo con riferimento alle consultazioni, l'articolo 5 del regolamento di cui al [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170](#)¹⁷, dispone che la redazione della relazione AIR sia preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati, destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione. In particolare il comma 4 del citato articolo 5 prevede che, con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, siano definiti i criteri generali e le procedure delle consultazioni. Tale decreto risulta non essere stato ancora adottato; si è però conclusa recentemente una consultazione *on line*, promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, sulla bozza di "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia" (si veda *infra*).

Inoltre, il Foromez ha reso disponibili, nel dicembre 2013, "[Linee guida sulla consultazione pubblica](#)", che recano in allegato gli "Standard minimi per la consultazione pubblica" e sono rivolte in particolare alle regioni.

Pur in mancanza di una disciplina generale, alcune norme relative alle consultazioni sono rintracciabili in disposizioni settoriali. Solo per citarne alcune, la legge delega¹⁸ per l'attuazione delle direttive europee in materia di appalti pubblici all'articolo 1, comma 2, prevede che, prima della redazione di uno schema di decreto legislativo di attuazione di direttive europee la Presidenza del Consiglio dei ministri coordini, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentita l'ANAC, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova

¹⁶ Si vedano, in proposito, i dossier del Servizio Studi e del Servizio delle Commissioni del Senato [n. 328](#) e [n. 328/1](#) sulla consultazione pubblica della 13^a Commissione (Territorio, ambiente, beni ambientali) sull'economia circolare, maggio 2016.

¹⁷ *Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

¹⁸ [Legge 28 Gennaio 2016, N. 11](#), recante *Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.*

normativa; numerose disposizioni in materia di consultazione sono contenute nel [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), recante *Norme in materia ambientale*. Ancora, la [legge 28 dicembre 2015, n. 220](#), sulla riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo, all'articolo 5 stabilisce che il Ministero dello sviluppo economico, in vista dell'affidamento della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, avvii una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio medesimo, garantendo la più ampia partecipazione.

Le consultazioni del Governo

Nel corso degli ultimi anni è aumentato il numero di consultazioni, anche se tali iniziative mostrano ancora una scarsa uniformità in quanto a modalità e strumenti di realizzazione, canali di comunicazione e pubblicazione dei risultati.

La relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione relativa all'anno 2014¹⁹ ha fornito per la prima volta un quadro di sintesi delle consultazioni svolte dai Ministeri, ribadendo l'importanza della consultazione come uno degli aspetti fondanti dell'AIR e della VIR.

Il documento rileva che il ricorso alle consultazioni chiuse, ossia riservate a soggetti prestabiliti, rientra nell'attività ordinaria di molte amministrazioni, mentre l'utilizzo di quelle aperte, cioè rivolte a chiunque abbia interesse a partecipare, rappresenta un fenomeno di recente diffusione.

Durante il 2014 le amministrazioni statali hanno realizzato 28 consultazioni aperte, per lo più con il metodo del "*notice and comment*"²⁰; circa il 60 per cento di tali consultazioni sono state funzionali alla formulazione di atti normativi, le restanti hanno riguardato iniziative di carattere non normativo (in prevalenza piani strategici e piani di attività, ma anche linee guida e altri tipi di iniziative).

¹⁹ Si veda il [documento LXXXIII, n. 3](#).

²⁰ I *notice and comment* prevedono la pubblicizzazione, spesso via *Internet*, di un documento di consultazione contenente un'analisi dei problemi più rilevanti o la descrizione delle opzioni d'intervento elaborate dall'amministrazione (*notice*) e su cui i consultati sono invitati a inviare risposte, commenti o osservazioni (*comment*).

Nell'ambito delle AIR²¹ predisposte dal Governo a corredo dei disegni di legge sono state realizzate complessivamente 37 consultazioni, di cui 30 chiuse e 7 aperte.

Tra le consultazioni aperte realizzate nel corso del 2014, va segnalata quella su “La Buona Scuola”²², svolta tra il 15 settembre e il 15 novembre. L’iniziativa, lanciata a supporto della stesura del disegno di legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione²³, risulta infatti il più ampio processo di partecipazione mai realizzato in Italia, grazie al coinvolgimento di circa 1.800.000 persone, di cui oltre 200.000 *on line* (tramite la compilazione di questionari e la formulazione di proposte)²⁴.

Altre consultazioni importanti, per ampiezza della partecipazione e rilevanza dei temi in discussione, sono state:

- “100 procedure più complicate da semplificare”, realizzata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in collaborazione con la Conferenza delle regioni, l’ANCI e l’UPI, per raccogliere indicazioni, proposte e priorità di intervento nei rapporti tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione (la consultazione è stata realizzata dal 16 ottobre 2013 al 20 gennaio 2014 e ha raccolto circa 2.000 contributi)²⁵;
- la consultazione realizzata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sul Piano di azioni per il settore agricolo e agroalimentare “Campolibero” (9 aprile - 30 aprile 2014; circa 900 contributi);
- la consultazione sulla riforma della pubblica amministrazione lanciata dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (30 aprile - 30 maggio 2014; circa 40.000 contributi)²⁶;

²¹ Nella Relazione AIR, infatti, l’amministrazione descrive le consultazioni effettuate con destinatari dell’iniziativa di regolazione o delle associazioni rappresentative degli stessi, indicando le modalità seguite, i soggetti consultati e le risultanze emerse (cfr. articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, e allegato A alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013).

²² La consultazione pubblica è stata preceduta da una procedura chiusa nell’ambito di due “Cantieri” (ossia, gruppi di esperti) i cui lavori sono svolti tra l’aprile e il giugno 2014.

²³ Si vedano gli atti Camera n. 2994 e n. [2994-B](#), nonché l’atto Senato n. 1934; ora legge 13 luglio 2015, n. [107/15](#).

²⁴ Informazioni sulla consultazione e sui relativi risultati sono disponibili sul sito www.labuonascuola.it.

²⁵ I risultati della consultazione sono disponibili sul sito www.magellanopa.it/semplificare.

²⁶ I risultati della consultazione sono stati pubblicati in un *report* disponibile alla pagina http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/rivoluzione_report_20140604.pdf.

- la consultazione realizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulle Linee guida per una riforma del terzo settore (13 maggio - 13 giugno 2014; circa 1.000 contributi)²⁷;
- la consultazione realizzata dal Ministero della giustizia sulle Linee guida per la riforma della giustizia (30 giugno – 31 agosto)²⁸.

Nel corso del 2015²⁹, le amministrazioni statali hanno svolto in totale 11 consultazioni, di cui 6³⁰ su provvedimenti normativi e 5 su iniziative di carattere non normativo.

Per quanto riguarda le consultazioni su provvedimenti normativi, è possibile rilevare che cinque sono relative a fonti normative primarie e una è relativa a una fonte normativa secondaria. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha realizzato 4 consultazioni³¹, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare³² e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali³³ una consultazione ciascuno.

Una delle consultazioni che ha suscitato rilevante interesse è stata quella svolta dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sull'[etichettatura dei prodotti](#)

²⁷ I risultati della consultazione sono stati pubblicati in un *report* disponibile alla pagina http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Consultazione_Terzo_settore_Report_%20finale.pdf.

²⁸ In relazione a questa consultazione non sono stati pubblicati dati sul numero di soggetti partecipanti.

²⁹ Si veda il [doc. LXXXIII, n. 4](#).

³⁰ Al riguardo si rileva che, nel doc. LXXXIII, n. 4, la tabella 1, nella sezione 2: consultazioni, reca il numero di 75 consultazioni risultanti dalle relazioni AIR. Da contatti informali con il DAGL si è appreso che nel dato di cui alla tabella 1 sono comprese anche le consultazioni chiuse (tavoli tecnici ministeriali, *focus group*, ecc.) e che le 6 consultazioni su provvedimenti normativi sono un dato relativo alle migliori pratiche relative alle consultazioni pubbliche, risultante da una ricognizione non esaustiva delle consultazioni condotte dalle amministrazioni pubbliche.

³¹ Tali consultazioni riguardano la formulazione dei seguenti provvedimenti di attuazione di direttive europee: 1) decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento); 2) decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 136, e decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 139 (direttiva 2013/34/UE sui bilanci d'esercizio, i bilanci consolidati e le relative relazioni di talune tipologie di imprese); 3) decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, e decreto legislativo 26 novembre 2015, n. 181 (direttiva 2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento); 4) decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 25 (direttiva 2013/50/UE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e sul prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari).

³² La consultazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è stata funzionale alla formulazione dello schema di decreto del Presidente della Repubblica sulla disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, attualmente all'esame del Parlamento.

³³ La consultazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali si è inserita nel processo di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

[agroalimentari](#), che ha raccolto oltre 26.000 contributi, sia da parte di operatori del settore (oltre 5.000), che da parte di singoli consumatori (oltre 21.000).

In merito alle modalità di realizzazione, il Ministero dell'economia e delle finanze ha previsto la pubblicazione delle ipotesi di intervento (bozze di provvedimenti o illustrazione delle modifiche alla normativa vigente) e di un indirizzo *e-mail* per l'invio di contributi in forma libera, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali hanno fatto ricorso a questionari strutturati.

Relativamente alla durata si è andati da un minimo di dieci giorni a diverse settimane.

Per quanto riguarda la pubblicazione dei risultati, talora l'amministrazione proponente ha pubblicato *on line* i singoli contributi pervenuti; in altri casi, ha pubblicato *on line* e nella relazione AIR un rapporto di sintesi; in altri ancora ha pubblicato soltanto alcune informazioni di carattere generale (soggetti partecipanti e principali temi affrontati) all'interno della relazione AIR. Da segnalare che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, oltre a una sintesi delle osservazioni formulate dai consultati, ha pubblicato le [conseguenti osservazioni del Ministero](#), nonché il testo del provvedimento modificato.

Le consultazioni su iniziative non normative hanno riguardato atti amministrativi generali, specifiche *policy* e altri progetti. Tre sono state condotte dal Ministero dell'economia e delle finanze³⁴, una dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri³⁵ e una dal Ministero dello sviluppo economico³⁶.

In merito alle modalità di effettuazione è risultata prevalente la pubblicazione di una bozza di documento con richiesta di contributi in forma libera.

Per quanto riguarda la trasparenza, tali consultazioni sono state caratterizzate da un minor grado di diffusione dei risultati, visto che in molti casi non sono stati pubblicati né i singoli contributi dei partecipanti, né una sintesi degli esiti complessivi. Questo aspetto, in particolare, assume rilievo sia in relazione alla trasparenza dell'attività amministrativa, sia per i suoi possibili riflessi sul consolidamento delle attività di consultazione stessa, essendo

³⁴ 1. Consultazione sulla direttiva anticorruzione per le società controllate e partecipate. 2. Consultazione sul decreto direttoriale relativo ai requisiti e alle caratteristiche degli investitori da ammettere alle procedure ristrette di dismissione di beni immobili dello Stato. 3. Consultazione sulla politica dei *social media* del Ministero.

³⁵ Consultazione sul "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere".

³⁶ Consultazione sulle nuove misure per la semplificazione e il potenziamento del cosiddetto "conto termico".

evidente che assicurare un ritorno informativo ai partecipanti rappresenta uno dei principali incentivi alla partecipazione a iniziative future.

Come si è visto, il [*Regulatory Policy Outlook 2015*](#) dell'OCSE dedica ampio spazio allo sviluppo e all'uso degli strumenti di partecipazione negli ordinamenti analizzati, ricorrendo ad appositi indicatori (controllo sul processo di partecipazione, metodologia impiegata, trasparenza delle informazioni sulle attività di partecipazione svolte, esistenza di obblighi formali e loro rispetto)³⁷.

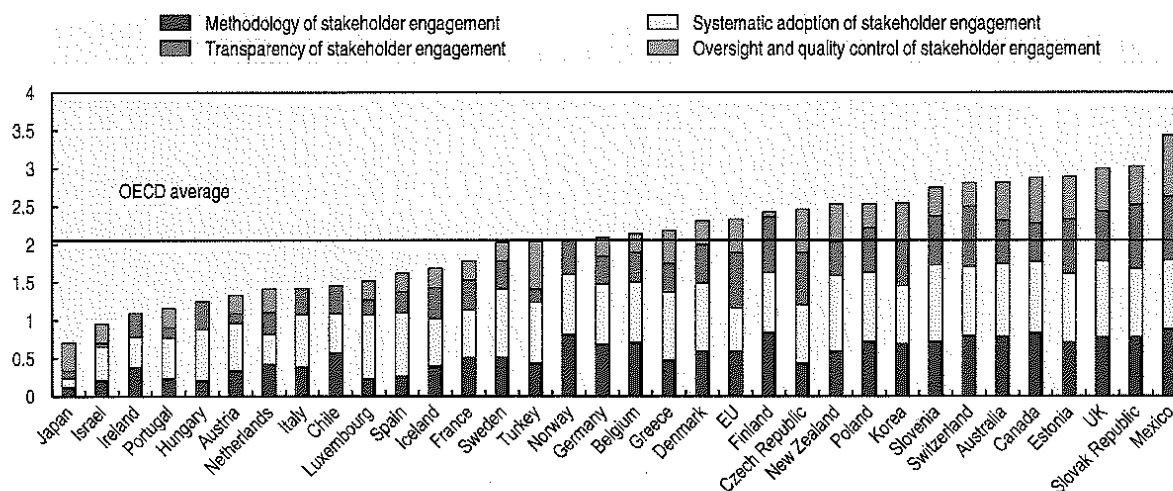
Sulla base degli indicatori, si osserva che l'Italia è sotto la media per il coinvolgimento degli *stakeholder* nello sviluppo della regolazione sia primaria, sia subordinata: ciò dipende soprattutto dall'assenza di meccanismi di controllo esterno sulla qualità delle attività di consultazione, che l'OCSE registra tramite il fattore *Oversight and quality control*. Per questo specifico aspetto l'Italia totalizza il punteggio più basso, collocandosi all'ultimo posto del *ranking* su 35 Paesi analizzati (Unione europea compresa).

Posizioni migliori, ma comunque sotto la media OCSE, si registrano per i fattori inerenti la metodologia impiegata (27° posto per la regolazione primaria, 25° per quella subordinata) e la trasparenza delle pratiche partecipative (25° posto primaria, 22° subordinata). Per questi specifici aspetti, la collocazione nei posti più bassi del *ranking* si spiega innanzitutto con l'assenza, nell'ordinamento italiano, di documenti di riferimento nazionali (per esempio, linee guida, *standard* minimi o principi) per la standardizzazione delle procedure di consultazione. Ulteriori fattori che penalizzano il Paese sono l'impiego di metodi e strumenti poco diversificati, il ricorso a procedure di coinvolgimento non sempre aperte a tutti i portatori di interesse e la scarsa pubblicità dell'impatto dei commenti pervenuti sul processo decisionale.

Sia per la regolazione primaria, sia per quella subordinata, l'Italia si colloca al 23° posto nella sistematicità nell'adozione della consultazione, indicatore che prende in considerazione l'esistenza di obblighi formali nell'ordinamento e il loro reale grado di applicazione.

³⁷ Per approfondimenti si veda il post di Caterina Raiola, *La consultazione in Italia: la lettura dell'OCSE nel Regulatory Policy Outlook 2015*, consultabile al link: <http://www.osservatorioair.it/la-consultazione-in-italia-la-lettura-delloce-nel-regulatory-policy-outlook-2015/>

Figure 3.1. **Composite indicators: Stakeholder engagement in developing primary laws**

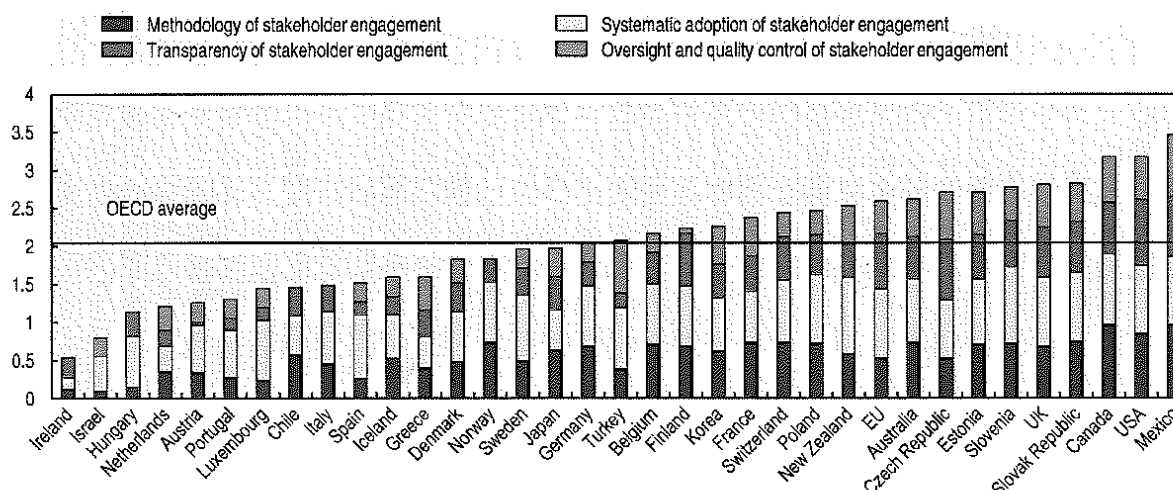


Note: The results apply exclusively to processes for developing primary laws initiated by the executive. The vertical axis represents the total aggregate score across the four separate categories of the composite indicators. The maximum score for each category is one, and the maximum aggregate score for the composite indicator is four. This figure excludes the United States where all primary laws are initiated by Congress. In the majority of countries, most primary laws are initiated by the executive, except for Mexico and Korea, where a higher share of primary laws are initiated by parliament/congress (respectively 90.6% and 84%).

Source: 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933262736>

Figure 3.2. **Composite indicators: Stakeholder engagement in developing subordinate regulations**



Note: The vertical axis represents the total aggregate score across the four separate categories of the composite indicators. The maximum score for each category is one, and the maximum aggregate score for the composite indicator is four.

Source: 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933262745>

Fonte: *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015.

Il Dipartimento della funzione pubblica, che coordina la partecipazione dell'amministrazione italiana nell'OGP (vedi *supra*), assieme al Dipartimento per le riforme

istituzionali e con il supporto dell'Agenzia per l'Italia digitale e del Formez, ha realizzato il [portale Partecipa!](#) con lo scopo di sostenere l'utilizzo dello strumento della consultazione da parte delle pubbliche amministrazioni italiane. Nella pagina di presentazione del portale si riferisce che il Dipartimento, in considerazione dell'opportunità di prevedere specifiche azioni volte ad un efficiente coinvolgimento della società civile nelle politiche pubbliche, darà evidenza sul portale alle principali iniziative di consultazione, in corso o concluse³⁸.

Recentemente, come previsto nell'Azione 14 (Strategia per la partecipazione) del [Terzo Piano d'Azione Nazionale OGP](#), il Dipartimento della funzione pubblica ha redatto una proposta di linee guida³⁹ sulle consultazioni pubbliche nell'ottica di definire uno strumento a disposizione delle amministrazioni che intendano prendere decisioni pubbliche coinvolgendo i cittadini, le imprese e le loro associazioni. Il documento fornisce i principi generali affinché i percorsi di consultazione siano in grado di condurre a decisioni informate e di qualità e siano il più possibile inclusivi, trasparenti ed efficaci. Le indicazioni sono ispirate alle raccomandazioni e alle migliori pratiche internazionali. La bozza è stata sottoposta a consultazione pubblica *on line* dal 5 dicembre 2016 al 12 febbraio 2017⁴⁰ e il 9 marzo sarà presentata ufficialmente dal Dipartimento nel corso di un'iniziativa pubblica.

Inoltre è stata avviata, sempre *on line*, una raccolta di esperienze di consultazione, utili a definire buone pratiche in termini di coinvolgimento dei cittadini nelle varie fasi delle politiche pubbliche, al fine di fornire casi studio esemplificativi delle esperienze di consultazione a livello nazionale e locale che si ritengono utili a definire uno *standard* positivo in termini di consultazione pubbliche e di partecipazione dei cittadini.

Le consultazioni a livello regionale e locale

A livello territoriale, la partecipazione dei cittadini è generalmente disciplinata con norme di principio contenute negli statuti regionali; tre regioni (Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna) hanno approvato una legge di carattere generale e numerose leggi regionali

³⁸ Si veda anche il seguente *link*: <http://www.lineaamica.gov.it/cittadino/consultazioni-pubbliche-online>.

³⁹ Si veda il *link* <http://open.gov.it/wp-content/uploads/2016/12/Linee-guida-v.-1.4-Bozza-in-consultazione.pdf>.

⁴⁰ Si veda il *link* <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

regolano gli istituti di partecipazione in settori specifici (ad esempio, sanità, turismo, pianificazione territoriale).

Dal 2010, l'Emilia-Romagna si è dotata di una legge regionale sulla partecipazione⁴¹ che si propone di creare le condizioni affinché i cittadini possano contribuire ai processi di decisione politico-amministrativa anche con la predisposizione degli strumenti più adeguati per garantire la partecipazione a livello locale. La legge, pur non prevedendo l'istituto della consultazione, contempla una forma analoga: l'istruttoria pubblica. Ai sensi dell'articolo 3, infatti, hanno diritto di contribuire ai procedimenti partecipativi tutti i cittadini, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale. Lo stesso diritto di partecipazione è riconosciuto anche nel caso in cui la Regione e gli enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali. Le istanze di partecipazione sono attivate nel rispetto delle norme previste dagli statuti degli enti interessati. Negli articoli successivi (articoli 10 e 11), è definito cosa si intende con processo partecipativo, ossia un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto o ad una norma da adottare di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali. Al fine della elaborazione del progetto o della norma sono messi in comunicazione attori e istituzioni per una ampia rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni coinvolti. Lo scopo appare quello di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte. Il prodotto del processo partecipativo è un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tener conto nelle loro deliberazioni. Nella fase della deliberazione, le istituzioni danno conto del procedimento e dell'accoglimento o meno di tutte o di parte delle proposte contenute nel documento di proposta partecipata. Qualora le delibere si discostino dal documento di proposta partecipata le autorità decisionali devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso. I processi partecipativi possono riferirsi a progetti, atti normativi o procedure amministrative nella loro interezza, ad una loro parte. Possono

⁴¹ Legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3, [*Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali.*](#)

inoltre riguardare progetti, iniziative o scelte pubbliche sui quali la Regione o gli enti locali non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo. I processi partecipativi devono avere una durata superiore a sei mesi prorogabili, per particolari progetti, fino ad un massimo di dodici mesi complessivi. Il processo partecipativo si conclude con l'approvazione della proposta da inviare all'ente pubblico interessato o con l'approvazione del verbale che certifica il mancato raggiungimento di un accordo.

Anche la regione Umbria, nel 2010, ha approvato una legge che disciplina gli istituti di partecipazione⁴², ove la consultazione come procedura di coinvolgimento nell'esercizio delle funzioni istituzionali è esplicitamente richiamata (Capo V, articoli 62-66); essa è garantita in tutte le fasi dei procedimenti amministrativi e normativi, in modo tale che il contributo partecipativo sia assicurato sia nella fase di valutazione *ex ante* che in quella *ex post* della deliberazione. La consultazione si attua attraverso:

- a) incontri consultivi pubblici, nella forma di convegni o conferenze di studio;
- b) audizione diretta degli enti locali, della autonomie funzionali, dei sindacati, delle organizzazioni sociali, economiche, professionali e delle associazioni dei consumatori interessate al provvedimento all'esame della commissione consiliare;
- c) richiesta di pareri scritti anche mediante l'invio di apposito questionario con invito a restituirlo entro un termine determinato.

La Regione inoltre promuove la diffusione delle tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso al processo decisionale partecipato. I risultati della consultazione devono essere portati a conoscenza degli interessati, anche mediante la pubblicazione nel portale informatico del Consiglio regionale di tutte le attività conseguenti alla consultazione.

Per quanto riguarda la Toscana, la partecipazione dei cittadini è garantita dalla [legge regionale 2 agosto 2013, n. 46](#)⁴³, che - sul modello del *débat public* francese - ha introdotto lo strumento del "dibattito pubblico sui grandi interventi". La Regione, ai sensi dell'articolo

⁴² Legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14, [Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali \(Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione\)](#).

⁴³ Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali.

3 dello Statuto, riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali. Possono intervenire nei processi partecipativi:

a) i cittadini residenti e gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi;

b) le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo.

Con la citata legge è stata istituita anche l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, organo indipendente composto da tre membri, designati dal Consiglio regionale, scelti tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative.

Il dibattito pubblico regionale, disciplinato dall'articolo 7 della legge, è un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica. Si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive, ma non oltre l'avvio della progettazione definitiva.

Il dibattito non è effettuato né per gli interventi disposti in via d'urgenza e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità, né per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

L'Autorità di garanzia indice il dibattito pubblico con atto motivato nel quale:

a) stabilisce le modalità e gli strumenti del dibattito stesso, in modo da assicurare la massima informazione alla popolazione interessata, promuovere la partecipazione e garantire l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza, anche di genere, nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito;

b) stabilisce le fasi del dibattito e la relativa durata, che non può superare i novanta giorni dal termine dell'istruzione tecnica, salvo una sola proroga, motivata da elementi oggettivi, per non oltre trenta giorni;

c) nomina il responsabile del dibattito individuandolo fra soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, secondo procedure ad evidenza pubblica che consentano di scegliere i migliori *curricula* attinenti all'attività affidata, definendone gli specifici compiti; resta ferma la possibilità che sia la stessa Autorità ad assumere tale responsabilità;

d) definisce il termine, non superiore a novanta giorni, per il completamento dell'istruzione tecnica del dibattito.

Al termine del dibattito l'Autorità riceve il rapporto finale formulato dal responsabile che riporta i contenuti e i risultati del dibattito stesso, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo. Il rapporto è poi trasmesso al Consiglio regionale e alla Giunta regionale, che ne dispongono la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali. La Giunta regionale ne cura la pubblicazione anche sul Bollettino ufficiale della regione Toscana. Resta ferma la possibilità per l'Autorità di disporre ulteriori forme di pubblicità.

Entro novanta giorni dalla pubblicazione del rapporto, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico dichiara, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito:

a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative;

b) proporre le modifiche che intende realizzare;

c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico.

Anche tali dichiarazioni sono pubblicate con le modalità di cui sopra.

Infine, ogni anno l'Autorità presenta un rapporto al Consiglio regionale, che ne dà adeguata pubblicità. Tale rapporto contiene:

a) l'analisi e la valutazione dei processi partecipativi locali e dei dibattiti pubblici svoltisi nel corso dell'anno;

b) l'enunciazione dei criteri di valutazione adottati ai fini dell'ammissione del dibattito pubblico e dei processi partecipativi locali;

c) l'analisi e il rendiconto delle risorse impegnate;

d) le considerazioni sull'impatto e sulla efficacia dei processi partecipativi attivati.

Il Consiglio regionale dedica annualmente una seduta alla discussione del rapporto presentato dall'Autorità e all'elaborazione e approvazione di orientamenti da offrire alla valutazione della commissione consiliare competente.

Nell'anno antecedente la scadenza dell'Autorità, il Consiglio regionale e la Giunta regionale promuovono e svolgono percorsi di partecipazione e di confronto pubblico, con l'obiettivo di valutare l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi.

Trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 46 del 2013, il Consiglio regionale effettua la valutazione degli effetti della sua attuazione al fine di promuoverne eventuali aggiornamenti o integrazioni.

Con riferimento al coinvolgimento degli *stakeholder*, la [legge della regione Molise 22 ottobre 2004, n. 24](#)⁴⁴, dispone in merito ai gruppi di interesse presenti nella società molisana. Il Consiglio regionale riconosce tali gruppi e ne valorizza il ruolo in funzione dei principi predetti, oltre che del pluralismo economico, sociale e culturale. Il Consiglio regionale può recepire le richieste dei gruppi d'interesse, ove siano compatibili con gli interessi della collettività. I gruppi d'interesse molisani possono chiedere di essere accreditati presso il Consiglio regionale mediante l'iscrizione in un apposito registro. I gruppi iscritti nel registro possono rappresentare e perseguire presso il Consiglio regionale interessi pertinenti alle loro finalità; le richieste rappresentate dai soggetti accreditati possono riguardare atti proposti o da proporre all'esame del Consiglio. Relativamente alla partecipazione, al dovere di informazione, al potere delle commissioni in ordine alle consultazioni, ai soggetti da consultare e alle modalità delle consultazioni stesse si applica quanto disposto dallo Statuto e dal Regolamento interno del Consiglio.

Come risulta da questa breve disamina, gli strumenti e le procedure adottate, a livello regionale, sono varie: la "consultazione pubblica" è uno strumento o una funzione o un obiettivo legato all'attuazione del principio di partecipazione. Sono infine *in itinere*

⁴⁴ *Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise.*

in varie regioni⁴⁵ diverse proposte di legge riguardanti la partecipazione dei cittadini e la rappresentanza istituzionale degli interessi particolari.

Le Autorità indipendenti

Le Autorità indipendenti hanno maturato da tempo esperienze di coinvolgimento dei portatori di interesse nella definizione dei propri atti di regolazione, fino a divenire, in Italia, tra i soggetti istituzionali più attenti al tema della consultazione pubblica⁴⁶. L'introduzione di regolamenti *ad hoc* e, soprattutto, il regolare utilizzo di strumenti di partecipazione hanno consentito ad alcune Autorità di perfezionare e consolidare procedure in cui la consultazione pubblica telematica costituisce di fatto la modalità più frequentemente usata, spesso ad integrazione di altre tecniche partecipative. Le consultazioni pubbliche *on line* assumono in ciascuna Autorità forme diverse e peculiarità che dipendono spesso dall'oggetto del provvedimento e dalle finalità perseguite.

Nell'ambito dell'adozione di atti generali, le Autorità indipendenti coinvolgono sistematicamente i portatori di interesse attraverso procedure di consultazione (dal vivo e via *internet*) sia nelle procedure sottoposte ad analisi di impatto, sia in quelle ad essa non soggette. La disciplina delle consultazioni ha trovato spazio nell'ordinamento delle Autorità o con rilievo autonomo (appositi regolamenti sulla partecipazione) o integrandosi nella più ampia regolazione dei procedimenti di adozione degli atti.

Le tecniche di consultazione telematica adottate dalle Autorità riguardano le intenzioni di regolazione o gli schemi di provvedimenti, e sono finalizzate alla raccolta di osservazioni da parte dei soggetti interessati. Il tradizionale modello di *notice and comment* (ovvero la pubblicazione di bozze in forma di articolato) si è evoluto in forme più

⁴⁵ Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Sardegna. Per approfondimenti si vedano il dossier [Democrazia partecipativa](#) sul sito della Biblioteca dell'Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna, e A. Valastro e N. Pettinari, *Democrazia partecipativa e qualità delle politiche regionali: tra bilancio e prospettive*, in Astrid, ottobre 2015.

⁴⁶ Per approfondimenti si vedano: C. Raiola, *Le consultazioni telematiche delle Autorità indipendenti. Gli effetti dell'AIR su tecniche e caratteristiche*, Osservatorio sull'analisi di impatto della regolazione, www.osservatorioair.it, maggio 2012, P 3/2012; A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione: il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, Carocci, 2012; Osservatorio AIR, *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Roma, 2014, reperibile al link http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2015/03/OsservatorioAIR_Annuario_2013_ed2014.pdf

complesse, con il ricorso a testi di supporto aventi funzioni illustrative che si aggiungono all'articolato o, in alcuni casi, lo sostituiscono. Negli anni scorsi l'AEEGSI e l'AGCOM hanno anche tentato di introdurre nuovi metodi di consultazione, anche attraverso l'uso dei *social media*, per risolvere i problemi della sottorappresentanza degli interessi diffusi (consumatori, piccole imprese).

In generale, le Autorità indipendenti aprono le proprie consultazioni pubbliche telematiche a tutti i soggetti interessati, evitando di porre restrizioni formali sulla natura dei soggetti. I soggetti interessati possono suddividersi in sette categorie principali: associazioni rappresentative degli interessi degli operatori, associazioni rappresentative degli interessi dei consumatori, operatori di mercato, studi legali, persone fisiche, fondazioni o associazioni, gruppi di lavoro formati da esperti o accademici.

Presso le Autorità frequentemente le consultazioni telematiche svolte nel corso di un procedimento AIR hanno caratteristiche diverse da quelle svolte su provvedimenti non sottoposti ad analisi di impatto: nel primo caso si ricorre con più frequenza alla pubblicazione di schemi di articolato corredati di testi informativi, il numero di pagine dei documenti per la consultazione aumenta, la media dei tempi di durata delle consultazioni si dilata e la trasparenza del processo decisionale e di coinvolgimento è maggiormente garantita.

Con riferimento alle consultazioni svolte nell'ambito delle analisi di impatto, solitamente le Autorità nelle prime fasi garantiscono la partecipazione a un novero ristretto di interlocutori privilegiati, anche in maniera informale; gli altri operatori di mercato e le associazioni rappresentative degli interessi intervengono per lo più quando le opzioni e le proposte di regolazione sono state già elaborate dalle Autorità. La partecipazione dei portatori di interesse non strutturati sembrerebbe ancora marginale se confrontata con quella degli *stakeholder* strutturati: una maggior programmazione e il ricorso alla consultazione telematica consentirebbero di coinvolgere davvero i portatori di interessi nuovi nel processo di *rule making*.

I tempi medi effettivi di apertura delle consultazioni si attestano tra i quaranta e i cinquanta giorni e il numero di pagine dei documenti si stabilizza in non più di una trentina. Inoltre, la trasparenza del processo di consultazione in riferimento al rapporto con i

rispondenti si concretizza nella pubblicazione delle osservazioni ricevute in forma integrale o in forma di sintesi in un resoconto appositamente redatto dall'Autorità, o nella pubblicazione delle posizioni dei portatori di interesse in via pubblica e in forma anonima all'interno di documenti di consultazione successivi o della delibera che chiude l'intero processo.

In un recente seminario⁴⁷ presso l'Autorità nazionale anticorruzione sono stati resi noti alcuni dati relativi al numero di consultazioni svoltesi negli ultimi anni presso le Autorità indipendenti, riportati nella seguente tabella:

⁴⁷ A. Natalini, *L'introduzione dell'AIR tra vincoli normativi e cambiamenti organizzativi*, Seminario ANAC, Roma, 17 gennaio 2017.

LE QUANTITÀ DELLA CONSULTAZIONE

AUTORITÀ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Tot 2010-2016
AEEGSI	46	44	43	51	55	58	43	340
AGCOM	17	29	17	24	17	25	19	148
Bdl	17	9	18	10	17	16	14	101
IVASS	5	4	8	10	2	22	15	66
CONSOB	8	9	4	8	4	5	13	51
COVIP	2	2	1	2	1	4	0	12
ANAC	3	12	9	8	10	14	16	72
Privacy	1	0	2	3	4	3	0	13
Totale	96	109	102	116	110	147	120	803

Fonte: A. Natalini, *L'introduzione dell'AIR tra vincoli normativi e cambiamenti organizzativi*, Seminario ANAC, Roma, 17 gennaio 2017.

I dati dimostrano come, negli anni, le Autorità che regolano i servizi di pubblica utilità (AGCOM e AEEGSI) siano le più prolifiche per numero di documenti di consultazione pubblicati, fatto che può spiegarsi anche con il cospicuo numero di atti di regolazione adottati.

Sono state inoltre illustrate alcune caratteristiche relative alla consultazione presso le Autorità indipendenti, che si possono così sintetizzare:

- relativamente alla pubblicazione dei documenti delle consultazioni, la soluzione più frequentemente adottata è stata quella della creazione di un'unica sezione dedicata alla totalità delle consultazioni pubbliche, ordinate per data di pubblicazione (AEEGSI, AGCOM, ANAC, CONSOB) oppure suddivise nelle due sottosezioni “in corso” e “concluse” (IVASS e COVIP); in alcuni casi vi è una differenziazione delle consultazioni (tra svolte e in corso) in relazione al settore di regolazione di appartenenza (Banca d'Italia); a volte la sezione dedicata alle consultazioni pubbliche è assente (Garante *privacy*);
- in merito alla pubblicazione degli esiti delle consultazioni, la CONSOB, l'IVASS e la COVIP per tutte le consultazioni pubbliche svolte nel 2014 hanno pubblicato sia i testi integrali dei contributi ricevuti, sia un documento sugli esiti della procedura in cui sono sintetizzate le posizioni espresse dai partecipanti e le motivazioni dell'Autorità rispetto al loro eventuale mancato accoglimento; la Banca d'Italia ha pubblicato i documenti di sintesi sugli esiti delle consultazioni svolte in 13 casi su 15 e in alcune occasioni anche i contributi singoli pervenuti; l'ANAC ha pubblicato i singoli contributi pervenuti per 7 delle 10 consultazioni pubbliche svolte nel 2014; l'AEEGSI ha reso pubblici i commenti pervenuti solo per 14 delle 55 consultazioni pubbliche avviate nel 2014, mentre per le restanti consultazioni gli esiti sono stati sintetizzati in forma anonima tra i *considerata* dei provvedimenti finali;
- in relazione al miglioramento qualitativo delle AIR, si è assistito all'introduzione e al rispetto dei termini di durata delle consultazioni, nonché alla sperimentazione di varie tipologie di consultazione.

Le consultazioni proposte dalle Camere

Abbiamo visto che la consultazione è uno strumento sempre più utilizzato dalle istituzioni pubbliche per garantire una maggiore apertura dei processi decisionali alla società civile e per assicurare il monitoraggio sulla qualità ed efficacia degli atti normativi in tutte le fasi del ciclo della regolazione.

Di recente in sede parlamentare si sono svolte alcune iniziative di consultazione, realizzate su temi vari e con modalità diverse.

Alla Camera dei deputati la Commissione di studio per l'elaborazione di principi in tema di diritti e doveri relativi ad *internet*⁴⁸ ha promosso una consultazione sulla bozza di dichiarazione dei diritti in *internet* per assicurare la partecipazione più larga possibile all'individuazione dei principi in essa contenuti. La consultazione, avviata il 27 ottobre 2014, si è conclusa il 31 marzo 2015.

La consultazione pubblica è stata strutturata come un *forum on line*, articolato in quindici argomenti di discussione: quattordici hanno ripreso gli articoli della bozza di dichiarazione; uno, denominato “Tema aperto”, ha raccolto commenti su questioni non ancora prese in considerazione nel documento. Previa registrazione al sistema, i soggetti interessati hanno potuto esprimere la propria posizione su ciascuno degli articoli della bozza, esprimendo anche un giudizio sulla chiarezza dei testi. I contributi commentabili da parte degli altri partecipanti sono stati pubblicati sulla piattaforma. Nella consultazione era previsto un sistema di filtri per il controllo della qualità delle osservazioni: uno all'accesso, obbligando all'autenticazione (con nome e cognome) di quanti desideravano partecipare; uno alla pubblicazione, con la sottoposizione a moderazione di tutti i commenti da parte dell'Ufficio stampa della Camera.

⁴⁸A far parte della Commissione di studio, che ha iniziato i suoi lavori il 28 luglio 2014, sono stati chiamati deputati attivi sui temi dell'innovazione tecnologica e dei diritti fondamentali, studiosi ed esperti, operatori del settore e rappresentanti di associazioni.

Come rilevato⁴⁹, l'iniziativa si inserisce nel solco dei sistemi di *media* civici (il cui scopo è generare innovazione mediante il confronto tra i partecipanti: si veda il box alla fine del paragrafo) e si pone dunque come alternativa ai tradizionali metodi di *notice and comment* che prevedono che i contributi siano inviati in forma privata e pubblicati soltanto al termine del periodo di consultazione.

All'esito delle consultazione pubblica e di un ciclo di audizioni di associazioni, esperti e soggetti istituzionali, i principi sono stati rielaborati e trasfusi in un nuovo testo della Carta dei diritti, che si propone come sintesi delle diverse posizioni e delle sensibilità emerse. La Commissione, nella seduta del 28 luglio 2015, ha approvato il testo definitivo della [Dichiarazione dei diritti in Internet](#), che non intende costituire una forma di regolamentazione secondo il classico modello normativo, ma individua una serie di principi generali che abbracciano le diverse tematiche connesse all'uso della rete.

Per quanto riguarda il Senato, nella XVI legislatura, la Commissione Igiene e Sanità ha inviato un questionario a 461 soggetti, attraverso una piattaforma telematica, per acquisire informazioni e commenti nell'ambito di una indagine conoscitiva sul trasporto degli infermi e le reti di emergenza e urgenza.

Dall'attuale legislatura, la Commissione Lavoro, previdenza sociale ha a sua disposizione una piattaforma *web* per agevolare la consultazione su provvedimenti legislativi e favorire lo scambio di opinioni tra i suoi componenti e soggetti esperti o rappresentativi di categorie economiche e sociali. Al momento, sono in corso due iniziative di consultazione, entrambe connesse all'esame in sede referente di iniziative legislative.

La prima riguarda i disegni di legge relativi al *caregiver* familiare (disegni di legge nn. [2048](#), [2128](#) e [2266](#)). La consultazione si è aperta il 10 febbraio 2017. Sono state coinvolte quarantatre associazioni ed alcuni soggetti privati. Finora sono stati acquisiti circa venti documenti. Le memorie trasmesse saranno pubblicate sul sito della Commissione, come risultanza dell'iniziativa svolta.

La seconda, ancora *in fieri*, è volta ad approfondire la tematica della prevenzione degli abusi negli asili e nelle case di cura (disegno di legge n. [2574](#)). In questo caso, l'iniziativa segue

⁴⁹ Si veda il post di Caterina Raiola, *La consultazione della Camera sui diritti di Internet. Commenti fino al 27 febbraio*, reperibile al link <http://www.osservatorioair.it/la-consultazione-della-camera-sui-diritti-di-internet-commenti-fino-al-27-febbraio/>.

un doppio binario, affiancando alla raccolta di contributi scritti trasmessi attraverso la piattaforma una serie di audizioni informali in sede di Ufficio di Presidenza.

L'utilizzo di una piattaforma informatica è stato effettuato dalla Commissione anche per monitorare situazioni di particolare criticità, anche in relazione alla possibile predisposizione di iniziative legislative. In questo contesto, la Sottocommissione dedicata al fenomeno dei cosiddetti "esodati" ha elaborato un questionario di carattere informativo destinato agli utenti interessati, attraverso la predisposizione di una scheda di rilevazione. La gestione e la raccolta dei questionari è stata realizzata in collaborazione con l'ISTAT ed ha portato alla raccolta di 1645 schede compilate. L'esperienza si è svolta nel periodo compreso tra l'8 aprile e il 12 luglio 2015.

Sempre nell'attuale legislatura, nell'ambito della procedura relativa all'esame di [atti dell'Unione europea](#), la Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali ha svolto invece una consultazione aperta a tutti sul pacchetto di misure sull'economia circolare⁵⁰, presentato dalla Commissione europea il 2 dicembre 2015. La Commissione ha pubblicato *on line*: il bando di partecipazione; un *dossier* che illustra la procedura seguita, fornisce i dati complessivi sulla partecipazione ed espone le principali considerazioni emerse dai contributi pervenuti; un allegato contenente gli indicatori di partecipazione e la raccolta dei contributi dei partecipanti alla consultazione pubblica e la risoluzione approvata dalla Commissione in italiano e in inglese.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 1061 (Marchio "*Italian Quality*"), la Commissione industria, commercio e turismo - oltre ad aver svolto un ciclo di audizioni dei principali soggetti interessati dal provvedimento - ha consultato anche altri portatori di interesse che sono stati individuati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari presenti in Commissione. Tali soggetti hanno fatto pervenire all'Ufficio di Segreteria della Commissione, in formato esclusivamente elettronico, osservazioni e proposte in merito al disegno di legge in esame.

Si ricorda inoltre che sono stati presentati alcuni disegni di legge di iniziativa parlamentare in materia di consultazione e di partecipazione popolare; in particolare,

⁵⁰ Per approfondimenti si vedano i dossier del Servizio Studi e del Servizio delle Commissioni del Senato [n. 328](#) e [n. 328/1](#) sulla consultazione pubblica della 13^a Commissione (Territorio, ambiente, beni ambientali) sull'economia circolare, maggio 2016, e il [link https://www.senato.it/4334?link_atto=966](https://www.senato.it/4334?link_atto=966).

durante questa legislatura, l'attenzione si è rivolta soprattutto alla consultazione dei lavoratori o a questioni relative alla realizzazione di opere pubbliche e sul territorio⁵¹. Per alcuni dei disegni presentati è iniziato l'esame da parte della Commissione competente.

Si segnala infine la proposta di legge elaborata da un gruppo di corsisti del XXVII corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione, volta a favorire, attraverso la consultazione pubblica, la partecipazione organizzata e consapevole dei cittadini⁵².

Come si è visto, con la locuzione "consultazioni pubbliche" si qualificano strumenti e procedure diversi, ma comunque accomunati dalla finalità di favorire la partecipazione democratica dei cittadini e dei portatori di interesse. Le questioni da considerare e che necessitano di approfondimento vanno dalla progettazione di una disciplina generale sul tema alla incidenza effettiva dell'esito della consultazione, dalle caratteristiche dei sistemi e dei mezzi utilizzati per la realizzazione alla valutazione e al controllo delle garanzie del processo, affinché si producano effetti positivi volti a contrastare la lentezza decisionale, a comporre i conflitti e a supportare l'adozione delle decisioni in modo documentato e argomentato.

⁵¹ I disegni di legge presentati sono i seguenti: [C.519](#), Norme sulla rappresentanza e sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, sull'efficacia dei contratti collettivi di lavoro e sui diritti dei lavoratori in materia di informazione e consultazione aziendale; [C.813](#), Disposizioni in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione azionaria dei dipendenti; [C.916](#), Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche; [C.1904](#), Disposizioni in materia di informazione e consultazione dei lavoratori; [C.3124](#), Modifiche agli articoli 73, 75, 80 e 138 della Costituzione, in materia di democrazia diretta; [C.4136](#), Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernenti la sottoscrizione delle liste elettorali, delle candidature, delle richieste di referendum, dell'iniziativa legislativa popolare e degli altri istituti di democrazia diretta in modalità digitale; [S.980](#), Norme per la consultazione e la partecipazione democratica in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche; [S.1051](#), Delega al Governo in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché per la definizione di misure per la democrazia economica; [S.1845](#), Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche; [S.2318](#), Disposizioni per l'istituzione di una procedura di dibattito pubblico per i progetti aventi rilevante impatto sull'ambiente e sul territorio; [S.2530](#), Modifica al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, in materia di consultazione delle rappresentanze del personale del Corpo dei vigili del fuoco.

⁵² Si veda la *Proposta di legge recante disciplina generale della consultazione pubblica*, in Rassegna parlamentare n. 3/2015.

Gli open data e i media civici in Parlamento

I termini “open data” o “dati aperti” sono ormai largamente utilizzati nella formulazione delle politiche di innovazione digitale, per descrivere una moltitudine di iniziative, progetti, aspettative che coinvolgono non più soltanto gli addetti ai lavori, ma anche settori sempre più vasti di cittadinanza attiva. Fa ormai parte del senso comune che i dati prodotti o raccolti per finalità pubblica in qualsiasi ambito e da chiunque - siano organizzazioni pubbliche o private, siano società o singoli individui - debbano essere resi disponibili all'accesso, alla condivisione e al riutilizzo in modalità gratuita e senza vincoli di accesso a tutti i possibili interessati attraverso la rete *internet*. Per un approfondimento sugli *open data* in ambito parlamentare si rimanda al *dossier* curato dal Servizio dell'informatica del Senato e dal Centro ricerche NEXA del Politecnico di Torino, [Gli Open Data in ambito parlamentare](#), del maggio 2015.

Con la locuzione media civici sono invece indicati gli strumenti tecnologici progettati per il loro uso nei processi di partecipazione alla vita politica al fine di coinvolgere nei processi decisionali il più largo numero di cittadini, restringendo i vincoli di tempo e di spazio che limitano questa possibilità.

Per un approfondimento sul tema si veda il *dossier* curato dal Servizio dell'informatica del Senato della Repubblica e dalla Fondazione <ahref, [I Media Civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso](#), del maggio 2013.

APPENDICE

Al fine di offrire una prospettiva di carattere comparato sull'istituto delle consultazioni in ambito parlamentare, sono stati consultati i Parlamenti aderenti alla rete del Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentare (CERDP) sottoponendo loro i seguenti quesiti:

1. Il Parlamento consulta i cittadini e i portatori di interesse nel procedimento legislativo? Ci sono specifiche previsioni normative, regolamentari o linee guida? Quali sono i metodi e gli strumenti, anche tecnologici, utilizzati? Il Parlamento pubblica i contributi e fornisce un feedback a cittadini e portatori di interesse?
2. Il Parlamento consulta i cittadini e i portatori di interesse per verificare l'attuazione e l'applicazione di una legge? Ci sono specifiche previsioni normative, regolamentari o linee guida? Quali sono i metodi e gli strumenti, anche tecnologici, utilizzati? Il Parlamento pubblica i contributi e fornisce un feedback a cittadini e portatori di interesse?
3. Il Parlamento consulta i cittadini e i portatori di interesse nell'ambito di altre procedure (ad es. esame di atti dell'Unione europea) o su temi generali? Ci sono specifiche previsioni normative, regolamentari o linee guida? Quali sono i metodi e gli strumenti, anche tecnologici, utilizzati? Il Parlamento pubblica i contributi e fornisce un feedback a cittadini e portatori di interesse?

Hanno fornito risposte i Parlamenti di Albania, Austria (Nationalrat e Bundesrat), Belgio (Camera dei rappresentanti), Bosnia ed Erzegovina, Canada, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia (Assemblea Nazionale e Senato), Georgia, Germania, Gran Bretagna (House of Commons), Irlanda (Houses of Oireachtas), Israele, Lettonia, Lituania, Macedonia, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi (Camera dei Rappresentati e Senato), Polonia (Sejm e Senato), Portogallo, Repubblica ceca (Camera dei deputati e Senato), Romania (Camera dei deputati e Senato), San Marino, Serbia (Assemblea nazionale), Slovenia (Assemblea nazionale e Consiglio nazionale), Slovacchia, Spagna (Congresso dei deputati e Senato), Svezia (Riksdag), Svizzera, Turchia, Ungheria e Parlamento europeo.

Dall'esame delle risposte pervenute è emerso un ventaglio di procedure molto variegato per quanto riguarda il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse alle attività del Parlamento.

In alcuni ordinamenti le consultazioni pubbliche sono svolte principalmente dal Governo nella fase di elaborazione dei progetti di legge (Gran Bretagna, Germania, Israele, Svizzera e Ungheria). La maggior parte dei Parlamenti fa ricorso a strumenti di tipo tradizionale quali le audizioni di cittadini, esperti e portatori di interesse, per acquisire, informazioni, dati e opinioni sulle iniziative in esame (Austria, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Cipro, Finlandia, Georgia, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Serbia, Svezia, Turchia e Ungheria).

Un numero crescente di Parlamenti prevede, in via informale o istituzionalizzata, consultazioni pubbliche nelle varie fasi dell'*iter* legislativo, anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie (Albania, Canada, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Macedonia, Polonia, Portogallo e Romania). In alcuni Paesi questa funzione è affidata alla Camera alta (Repubblica ceca e Slovenia).

In Francia è attualmente in discussione una proposta di legge organica sulle consultazioni pubbliche *on line*.

Biblioteca del Senato della Repubblica "Giovanni Spadolini"
Informazioni bibliografiche

**Partecipazione democratica, democrazia
partecipativa.
Notizie bibliografiche**

Nella presente nota bibliografica confluiscono pubblicazioni che rispondono a ricerche con parole chiave, variamente combinate, legate ai concetti di consultazione, decisione politica, partecipazione pubblica, democrazia deliberativa, cittadinanza attiva, e-democracy, con particolare riferimento al ruolo delle reti e all'approccio comparatistico.

Le pubblicazioni sono elencate in ordine cronologico discendente.

Gli indirizzi internet sono stati visitati l'ultima volta il 1° marzo 2017.

Electronic democracy in Europe : prospects and challenges of e-publics, e-participation and e-voting /
Ralf Lindner, Georg Aichholzer, Leonhard Hennen editors. - Cham [etc.] : Springer, 2016. - xviii, 195 p. ; 25 cm. - ISBN 9783319274171

1. Partecipazione politica - Ruolo di Internet - Paesi dell'Unione Europea 2. Voto elettorale - Impiego di Internet - Paesi dell'Unione europea
Biblioteca della Camera: 852 01 04

Marsocci, Paola

Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare, "Rassegna parlamentare. Rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", LVIII (2016), n. 1, pp. 29-68.

ISSN 0486-0373

Biblioteca della Camera: PA 0896

Murru, Maria Francesca

Il labirinto della cittadinanza: le culture civiche in rete / Maria Francesca Murru. - Milano: Vita e pensiero, 2016. - 183 p.; 22 cm. - (Ricerche. Media, spettacolo, processi culturali). - ISBN 978-88-343-2187-4

1. Movimento 5 stelle 2. Partecipazione politica - Ruolo di Internet
Biblioteca del Senato: 272. V. 14
Biblioteca della Camera: 851 02 19

Ceccarini, Luigi

La cittadinanza online / Luigi Ceccarini. - Bologna: Il mulino, c2015. - 229 p.: ill.; 21 cm. - (Universale paperbacks Il mulino; 681). - ISBN 9788815257154

App. bibliografica

1. Partecipazione politica 2. Internet (rete informatica)

Biblioteca del Senato: 251. VII. 72

Biblioteca della Camera: R 05280 / 681

Korkea-aho, Emilia

Adjudicating new governance : deliberative democracy in the European Union / Emilia Korkea-aho. - Abingdon; New York: Routledge, 2015. - x, 256 p.; 24 cm. - ISBN 9781138788039

Sul front.: A GlassHouse book

1. Potere giudiziario - Paesi dell'Unione europea 2. Politica - Paesi dell'Unione europea

Biblioteca della Camera: 838 01 18

Neblo, Michael A.

Deliberative democracy between theory and practice / Michael A. Neblo. - New York: Cambridge University Press, 2015. - xvi, 215 p.; 24 cm. - ISBN 9781107027671

1. Democrazia 2. Partecipazione politica

Biblioteca della Camera: 847 03 09

Les nouvelles voix de l'Europe : analyse des consultations citoyennes / sous la direction de Raphaël Kies et Patrizia Nanz ; avant-propos de Viviane Reding ; préface de Philippe Poirier. - Windhof : Promoculture-Larcier, 2014. - 299 p.; 25 cm. - (Études parlementaires). - ISBN 9782-87974-252-6

1. Democrazia partecipativa - Paesi dell'Unione europea 2. Unione europea - Politica 3. Partecipazione politica - Paesi dell'Unione europea 4. Cittadinanza - Paesi dell'Unione europea

Biblioteca della Camera: 826 03 07

Participatory democracy in Southern Europe : causes, characteristics and consequences / edited by Joan Font, Donatella della Porta and Yves Sintomer. - London ; New York : Rowman & Littlefield, 2014. - xiv, 247 p.; 24 cm. - ISBN 978-1-78348-073-9

Contiene: Appendici, p. 205-224

1. Democrazia partecipativa - Italia 2. Democrazia partecipativa - Spagna 3. Democrazia partecipativa - Francia

Biblioteca della Camera: 824 02 21

Zittoun, Philippe

The political process of policymaking: a pragmatic approach to public policy / Philippe Zittoun. - Basingstoke; New York : Palgrave Macmillan, 2014. - vi, 211 p.; 23 cm. - (Studies in the political economy of public policy). - ISBN 978-1-137-34765-7

1. Decisione (Politica) 2. Amministrazione pubblica

Biblioteca della Camera: 826 01 29

Cotturri, Giuseppe

La forza riformatrice della cittadinanza attiva / Giuseppe Cotturri. - Roma: Carocci, 2013. - 157 p.: ill. ; 22 cm. - (Biblioteca di testi e studi. Studi politici ; 836. Labsus, il laboratorio per la sussidiarietà). - ISBN 978-88-430-6834-0

1. Volontariato 2. Assistenza sociale 3. Sussidiarietà 4. Sociologia politica

Biblioteca del Senato: 269. XXII. 45

La démocratie participative: enjeux et réalités: France, Brésil, Chine, Suisse, Union européenne / sous la direction de Gilles Lebreton. - Paris : L'Harmattan, 2013. - 268 p. ; 22 cm. - ISBN 9782336007199

1. Democrazia partecipativa

Biblioteca della Camera: 831 06 38

E-citoyennetés / sous la direction de Anna Krasteva. - Paris: L'Harmattan, 2013. - 246 p.; 22 cm. - (Local & global). - ISBN 9782343008691

1. Partecipazione politica - Ruolo di Internet

Biblioteca della Camera: 852 04 39

Gaudin, Jean-Pierre

La démocratie participative / Jean-Pierre Gaudin. - 2e éd.. - Paris: Colin, 2013. - 117 p.; 18 cm. - (128. Droit, science politique). - ISBN 978-2-200-28864-8

1. Democrazia partecipativa 2. Partecipazione politica

Biblioteca della Camera: 819 06 31

Is Europe listening to us?: successes and failures of EU citizen consultations / edited by Raphaël Kies, Patrizia Nanz. - Farnham; Burlington: Ashgate, 2013. - xviii, 244 p.; 24 cm. - ISBN 978-1-4094-5435-9

Biblioteca della Camera: 810 03 31

Moro, Giovanni

Cittadinanza attiva e qualità della democrazia / Giovanni Moro. - Roma: Carocci, 2013. - 293 p.; 22 cm. - (Studi superiori ; 905. Studi politici). - ISBN 978-88-430-6964-4

1. Democrazia partecipativa

Biblioteca della Camera: 818 03 03

Riotta, Gianni

Il web ci rende liberi?: politica e vita quotidiana nel mondo digitale / Gianni Riotta. - Torino : Einaudi, 2013. - 153 p.; 22 cm. - (Passaggi Einaudi). - ISBN 978-88-06-20119-7

1. Internet - Sociologia

Biblioteca della Camera: 809 03 20

Schmidt, Eric

La nuova era digitale: la sfida del futuro per cittadini, imprese e nazioni / Eric Schmidt, Jared Cohen. - [S.l.] : Rizzoli Etas, 2013. - xxii, 399 p.; 22 cm. - ISBN 978-88-17-06752-2

Coautori: I. Cohen, Jared

1. Mutamento sociale - Ruolo di Internet 2. Internet - Sociologia 3. Partecipazione politica - Ruolo di Internet

Biblioteca della Camera: 811 05 20

Welsh, Scott

The rhetorical surface of democracy : how deliberative ideals undermine democratic politics / Scott Welsh. - Lanham [etc.] : Lexington Books, 2013. - x, 183 p.; 24 cm. - ISBN 978-0-7391-5062-7

1. Democrazia 2. Partecipazione politica 3. Retorica

Biblioteca della Camera: 811 04 36

Chappell, Zsuzsanna

Deliberative democracy : a critical introduction / Zsuzsanna Chappell. - Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012. - viii, 190 p.; 23 cm. - ISBN 978-0-2302-5215-8

1. Democrazia 2. Partecipazione politica

Biblioteca della Camera: 797 01 44

Digital media and political engagement worldwide : a comparative study ; edited by Eva Anduiza, Michael J. Jensen, Laia Jorba. - Cambridge, New York : Cambridge University Press, c2012. - xvi, 287 p. : ill.; 24 cm. - (Communication, society, and politics). - ISBN 9781107668492

Biblioteca del Senato: Media gen. 314/27

E-governance and civic engagement : factors and determinants of e-democracy / Aroon Manoharan, Marc Holzer. - Hershey : Information Science Reference, 2012. - 655 p.; 29 cm. - (Premier reference source). - ISBN 978-1-61350-083-5

1. Partecipazione politica - Ruolo di Internet 2. Amministrazione pubblica - Impiego di Internet

Biblioteca della Camera: XL 04329

Emerson, Peter

Defining democracy : voting procedures in decision-making, elections and governance / Peter Emerson. - 2. ed.. - Heidelberg [etc.] : Springer, 2012. - xxvii, 192 p. ; 25 cm. - ISBN 978-3-642-20903-1

1. Democrazia - studi comparati 2. Decisione (politica) 3. Elezioni - studi comparati

Biblioteca del Senato: 268. IV. 46

Empowerment and disempowerment of the European citizen / edited by Michael Dougan, Niamh Nic Shuibhne and Eleanor Spaventa. - Oxford ; Portland : Hart, 2012. - viii, 319 p. ; 24 cm. - (Modern studies in European law ; 35). - ISBN 978-1-84946-235-8

Floridia, Antonio

La democrazia deliberativa : teorie, processi e sistemi / Antonio Floridia. - Roma : Carocci, c2012. - 267 p. ; 24 cm. - (Biblioteca di testi e studi. Studi politici ; 785). - ISBN 978-88-430-6743-5.

App. bibliografica

1. Democrazia diretta 2. Democrazia 3. Partecipazione politica 4. Decisione (politica)

Biblioteca del Senato: 269. XI. 46

Biblioteca della Camera: 813 05 28

Milakovich, Michael E.

Digital governance : new technologies for improving public service and participation / Michael E. Milakovich. - New York : Routledge, 2012. - xx, 351 p. ; 24 cm. - ISBN 9780415891431

1. Amministrazione pubblica - Automazione 2. Amministrazione pubblica - Impiego di Internet 3. Amministrazione pubblica - Partecipazione dei Cittadini

Biblioteca della Camera: 786 06 31

Social media and democracy : innovations in participatory politics / edited by Brian D. Loader and Dan Mercea. - London ; New York : Routledge, 2012. - xi, 275 p. ; 24 cm. - (Routledge research in political communication ; 6). - ISBN 9780415683708

1. Partecipazione politica - Ruolo di Internet 2. Partecipazione politica - Ruolo delle Comunità virtuali 3. Tecnologia dell'informazione e della comunicazione - Effetti sociali

Biblioteca del Senato: 268. XIX. 35

Biblioteca della Camera: 795 02 37

Friedrich, Dawid

Democratic participation and civil society in the European union / Dawid Friedrich. - Manchester ; New York : Manchester University Press, 2011. - xii, 232 p. ; 24 cm. - (Europe in change). - ISBN 978-0-7190-8354-9

1. Democrazia - Unione Europea 2. Partecipazione politica - Paesi dell'Unione europea

Biblioteca della Camera: 779 01 04

Lieto, Sara

Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà / Sara Lieto. - Napoli : Edizioni scientifiche italiane, 2011. - (Università di Napoli Federico II. Dipartimento di diritto dell'economia ; 22). - ISBN 978-88-495-2279-2

1. Partecipazione 2. Partecipazione politica 3. Decisione (politica)

Biblioteca del Senato: Collezz. ital. 3122. 22

Biblioteca della Camera: 789 01 08

Questioni e forme della cittadinanza / a cura di Marco La Bella e Patrizia Santoro ; scritti di Davide Arcidiacono ... [et al.]. - Milano : Francoangeli, c2011. - 286 p. : ill. ; 23 cm. - (Quaderni CeDoc ; 7). - ISBN 978-88-568-4590-7

App. bibliografica

1. Cittadinanza 2. Partecipazione politica 3. Democrazia

Biblioteca del Senato: 268. VII. 19

Biblioteca della Camera: 789 03 12

Cogo, Gianluigi

La cittadinanza digitale : nuove opportunità tra diritti e doveri / Gianluigi Cogo ; [prefazione di Mario Dal Co]. - Roma : Edizioni della Sera, 2010. - 173 p. : ill. ; 22 cm. - (Nuovi media ; 2). - ISBN 978-88-904730-3-6

1. Partecipazione politica - Ruolo di Internet 2. Amministrazione pubblica - Impiego di Internet

Biblioteca della Camera: 760 04 13

Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza / a cura di Gian Candido De Martin e Daniela Bolognino. - [Padova] : Cedam, 2010. - xiii, 334 p. ; 24 cm. - (Collana di quaderni / Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet. Nuova serie ; 10). - ISBN 978-88-13-29097-9

1. Democrazia 2. Partecipazione politica 3. Cittadinanza

Biblioteca del Senato: Collez. ital. 2590. 54

Democrazia partecipativa : esperienze e prospettive in Italia e in Europa / a cura di Umberto Allegretti. - Firenze : Firenze University Press, 2010. - viii, 435 p. ; 22 cm. - (Studi e saggi ; 88). - ISBN 9788884535306

1. Partecipazione politica - Europa 2. Democrazia partecipativa - Europa

Biblioteca della Camera: 780 06 31

Atti del Convegno internazionale promosso nell'ambito dei lavori di un Progetto di ricerca di interesse nazionale (2006) in collaborazione con le Università di Firenze, Cagliari, Napoli Parthenope. Firenze, Piazza S. Marco, Aula Magna del Rettorato, 2-3 aprile 2009.

Full-text accessibile dalla intranet parlamentare tramite la piattaforma Torrossa:

<http://digital.casalini.it/9788884535481>

Political discussion in modern democracies : a comparative perspective / edited by Michael R. Wolf, Laura Morales and Ken'ichi Ikeda. - London, New York : Routledge, 2010. - xxiv, 263 p. : ill. ; 24 cm. - (Routledge/ECPR studies in European political science ; 68). - ISBN 978-0-415-54845-8

1. Comunicazione politica 2. Partecipazione politica - studi comparati 3. Sociologia politica

Biblioteca del Senato: 150. V. 96

Biblioteca della Camera: 764 06 29

Le regole della democrazia partecipativa : itinerari per la costruzione di un metodo di governo / a cura di Alessandra Valastro. - Napoli : Jovene, c2010. - xv, 395 p. ; 24 cm. - ISBN 88-243-1985-8

1. Partecipazione politica 2. Democrazia 3. Federalismo

Biblioteca del Senato: 267. II. 1

Full-text accessibile online:

http://accounts.unipg.it/~valastro/uploads/4/0/6/6/4066100/regole_democrazia_partecipativa.pdf

Coleman, Stephen

The Internet and democratic citizenship : theory, practice and policy / Stephen Coleman, Jay G. Blumler. - Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2009. - ix, 220 p. ; 23 cm. - ISBN 9780521520782

Bibliografia: p. 199-216

Coautori: I. Blumler, Jay G.

1. Amministrazione pubblica - Impiego di Internet - Gran Bretagna 2. Partecipazione politica - Gran Bretagna 3. Tecnologia dell'informazione e della comunicazione - Politica - Gran Bretagna

Biblioteca del Senato: Media gen. 314/18

Biblioteca della Camera: 750 02 41

Formenti, Carlo

Se questa è democrazia : paradossi politico-culturali dell'era digitale / Carlo Formenti. - San Cesario di Lecce : Manni, 2009. - 174 p. ; 20 cm. - (Studi ; 127). - ISBN 978-88-6266-108-9

Bibliografia: p. 171-174

1. Internet - Sociologia 2. Partecipazione politica - Ruolo di Internet

Biblioteca del Senato: 265. II. 12

Biblioteca della Camera: 745 04 21

Mannarini, Terri

La cittadinanza attiva : psicologia sociale della partecipazione pubblica / Terri Mannarini. - Bologna : Il Mulino, 2009. - 168 p. ; 22 cm. - (Ricerca) . - ISBN 978-88-15-12797-6

Bibliografia: p. 151-168

1. Partecipazione - Psicologia

Biblioteca della Camera: 745 03 19

Smith, Graham

Democratic innovations : designing institutions for citizen participation / Graham Smith. - Cambridge : Cambridge University Press, 2009. - ix, 220 p. ; 24 cm. - (Theories of institutional design). - ISBN 978-0-521-73070-9

Bibliografia: p. 202-216

1. Democrazia partecipativa 2. Partecipazione politica - Ruolo di Internet 3. Rappresentanza politica

Biblioteca della Camera: 737 03 19

The age of direct citizen participation / edited by Nancy C. Roberts. - Armonk, London : Sharpe, c2008. - vii, 511 p. : ill. ; 26 cm. - (Aspa classics). - ISBN 978-0-7656-1512-1

1. Partecipazione politica - Stati Uniti d'America 2. Democrazia - Stati Uniti d'America 3. Rappresentanza politica - Stati Uniti d'America

Biblioteca del Senato: Sala Scienze Politiche - Governo USA 104

Blondiaux, Loïc

Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative / Loïc Blondiaux. - [Paris] : Seuil, c2008. - 109 p. ; 21 cm. - (La République des idées). - ISBN 978-2-02-096675-7

1. Democrazia 2. Partecipazione politica

Biblioteca del Senato: 263. XIII. 5

Frosini, Tommaso Edoardo

Forme di governo e partecipazione popolare / Tommaso Edoardo Frosini. - 3. ed. ampliata. - Torino : Giappichelli, 2008. - xxi, 375 p. ; 21 cm. - ISBN 978-88-348-8365-5

1. Governo - Italia 2. Partecipazione politica - Italia

Biblioteca del Senato: Sala Scienze Politiche - Governo Italia 24

Edizioni precedenti:

Torino : Giappichelli, 2006. - Biblioteca della Camera: 682 03 15

Torino : Giappichelli, 2002. - Biblioteca del Senato: 258. XI. 66

Gardère, Elizabeth

Démocratie participative et communication territoriale : vers la micro-représentativité / Elizabeth et Jean-Philippe Gardère. - Paris : L'Harmattan, 2008. - 254 p. ; 22 cm. - (Questions contemporaines). - ISBN 978-2-296-05376-2

Bibliografia: p. 241-252

Coautori: I. Gardère, Jean-Philippe

1. Rappresentanza politica 2. Democrazia diretta 3. Democrazia partecipativa 4. Autonomie locali

Biblioteca della Camera: 751 01 42

Globalisation, public opinion and the State : Western Europe and East and Southeast Asia / edited by Takashi Inoguchi and Ian Marsh. - London, New York : Routledge, 2008. - xxii, 314 p. : ill. ; 24 cm. - (Routledge advances in international relations and global politics ; 65). - ISBN 978-0-415-39988-3

1. Partecipazione politica - studi comparati 2. Economia internazionale
Biblioteca del Senato: Sala Scienze Politiche - Relaz. internaz. 79/65

Goodin, Robert E.

Innovating democracy : democratic theory and practice after the deliberative turn / Robert E. Goodin. - Oxford [etc.] : Oxford University Press, 2008. - xi, 313 p. ; 24 cm. - ISBN 978-0-19-954794-4

Bibliografia: p. 270-297

1. Democrazia

Biblioteca della Camera: 735 05 05

Amministrare con i cittadini : viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia / a cura di Luigi Bobbio. - Soveria Mannelli : Rubbettino, c2007. - 210 p. : ill. ; 24 cm. - (Analisi e strumenti per l'innovazione. I rapporti). - ISBN 978-88-498-2034-8

In testa al front.: Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, Pubblica amministrazione

1. Amministrazione locale - efficienza e produttività - Italia 2. Partecipazione politica - Italia

Biblioteca del Senato: Pres. Cons. C. 134. III. 11

Biblioteca della Camera: 733 04 30

Citizenship and involvement in european democracies : a comparative analysis / edited by Jan W. van Deth, José Ramón Montero, and Anders Westholm. - London, New York : Routledge, 2007. - xxiv, 476 p. : ill. ; 24 cm. - (Routledge research in comparative politics ; 17). - ISBN 0-415-41231-5

1. Cittadinanza - studi comparati 2. Partecipazione politica - studi comparati 3. Democrazia - Europa

Biblioteca del Senato: Sala Scienze Politiche - Governo Europa 97

Biblioteca della Camera: 702 02 02

Macaluso, Marilena

Democrazia e consultazione on line / prefazione di Antonio La Spina. - Milano : Angeli, 2007. - 283 p. ; 23 cm. - (Comunicazione, istituzioni, mutamento sociale. Ricerche). - ISBN 978-88-464-9103-9

1. Amministrazione pubblica - Impiego di Internet - Europa 2. Voto elettorale - Impiego di Internet

Biblioteca della Camera: 717 04 18

Qvortrup, Matt

The politics of participation : from Athens to e-democracy / Matt Qvortrup. - Manchester : Manchester University Press, 2007. - 182 p. ; 23 cm. - ISBN 978-0-7190-7659-6

1. Partecipazione politica 2. Cittadinanza

Biblioteca del Senato: Sala Scienze Politiche - Sc. polit. gen. 172

Valastro, Alessandra

La valutazione e i molteplici volti della partecipazione, pp. 153 ss.

In:

"Buone" regole e democrazia / a cura di Margherita Raveraira ; presentazione di Francesco Pizzetti. - Soveria Mannelli : Rubbettino, 2007. - 250 p. ; 24 cm. - (Università). - ISBN 978-88-498-1738-6

Bibliografia inclusa

1. Leggi - Valutazione 2. Legislazione

Biblioteca della Camera: 732 03 04

Dopo la democrazia? : il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti / a cura di Derrick de Kerckhove e Antonio Tursi. - Milano : Apogeo, 2006. - xi, 200 p. : ill. ; 21 cm. - (Apogeo saggi. Territori della comunicazione). - ISBN 88-503-2479-0

Bibliografia inclusa

1. Democrazia 2. Partecipazione politica - Ruolo di Internet

Biblioteca della Camera: 687 04 32

Making policy happen / edited by Leslie Budd, Julie Charlesworth, and Rob Paton. - New York : Routledge, 2006. - xi, 289 p. ; 25 cm. - ISBN 0415397677

1. Decisione (Politica) 2. Politica - Previsioni

Biblioteca della Camera: 692 06 09

Norris, Pippa

Digital divide : civic engagement, information poverty, and the internet worldwide / Pippa Norris. - Cambridge : Cambridge University Press, 2006. - xv, 303 p. : ill. ; 23 cm. - (Communication, society and politics). - ISBN 978-0-521-00223-3

App. bibliografica

1. Internet (rete informatica) 2. Partecipazione politica

Biblioteca del Senato: Fondo di Giornalismo - Media gen. 314/10

Biblioteca della Camera: 616 01 28

Parkinson, John

Deliberating in the real world : problems of legitimacy in deliberative democracy / John Parkinson. - Oxford : Oxford University Press, 2006. - xii, 209 p. : ill. ; 24 cm. - ISBN 0-19-929111-X

1. Democrazia 2. Responsabilità politica 3. Legittimazione

Biblioteca del Senato: 261. II. 16

Participatory democracy and political participation : can participatory engineering bring citizens back in? / edited by Thomas Zittel and Dieter Fuchs. - London ; New York : Routledge, 2006. - xv, 234 p. ; 24 cm. - (Routledge/ECPR studies in European political science ; 48). - ISBN 0-415-37186-4. Bibliografia inclusa

1. Partecipazione politica 2. Democrazia partecipativa

Biblioteca della Camera: 696 04 30

The deliberative democracy handbook : strategies for effective civic engagement in the twenty-first century / editors John Gastil, Peter Levine. - San Francisco : Jossey-Bass, c2005. - xxviii, 308 p. : ill. ; 24 cm. - ISBN 978-0-7879-7661-3

1. Partecipazione politica - Stati Uniti d'America 2. Democrazia - Stati Uniti d'America

Biblioteca del Senato: 266. XIII. 52

Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative / sous la direction de Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey et Yves Sintomer. - Paris : La découverte, 2005. - 314 p. ; 24 cm. - (Recherches). - ISBN 2-7071-4306-5

Bibliografia inclusa

1. Democrazia partecipativa 2. Partecipazione politica

Biblioteca della Camera: 748 01 04

Armony, Ariel C.

The dubious link: civic engagement and democratization / Ariel C. Armony. - Stanford : Stanford University Press, 2004. - XII, 297 p. : tab. ; 24 cm. - ISBN 0-8047-4898-5

1. Democrazia 2. Partecipazione politica

Biblioteca del Senato: 39. IX. 44.

Lineages of European citizenship : rights, belonging and participation in eleven nation-states / edited by Richard Bellamy, Dario Castiglione and Emilio Santoro. - Houndmills ; New York : Palgrave Macmillan, 2004. - x, 235 p. ; 23 cm. - ISBN 0-333-98683-0. Bibliografia inclusa

Elenco Dossier precedenti:

- n. 1. Quote di genere e parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società. Le società a controllo pubblico: un caso di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - maggio 2013*
- n. 2. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 2)- marzo 2015*
- n. 3. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 3) - Parte prima - luglio 2015*
- n. 4. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito - luglio 2015*
- n. 5. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia - ottobre 2015*
- n. 6. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania - gennaio 2016*
- n. 7. Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Canada - febbraio 2016*
- n. 8. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America - febbraio 2016*
- n. 9. La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia - marzo 2016*
- n. 10. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Nuova Zelanda - marzo 2016*
- n. 11. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Australia - marzo 2016*
- n. 12. Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR) - aprile 2016*
- n. 13. L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca - aprile 2016*
- n. 14. L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo - aprile 2016*
- n. 15. La valutazione d'impatto della regolazione in Danimarca - aprile 2016*
- n. 16. Le politiche per la qualità della legislazione nei Paesi Bassi - aprile 2016*
- n. 17. L'analisi d'impatto della regolazione in Messico - aprile 2016*
- n. 18. L'analisi di impatto territoriale - giugno 2016*
- n. 19. L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015 - Aspetti salienti e raffronto con le migliori pratiche europee e internazionali - giugno 2016*
- n. 20. La valutazione d'impatto delle politiche pubbliche nella Repubblica Sudafricana - luglio 2016*
- n. 21. La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna - novembre 2016*