

**Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema Fondo Sociale Europeo-  
Obiettivo Convergenza 2007-2013 Asse E - Capacità istituzionale**

## **Progetto “Semplifica Italia”. Cantieri regionali per la semplificazione**

**LINEA 1 - METODOLOGIE E STRUMENTI PER LA REALIZZAZIONE DI POLITICHE E AZIONI INTEGRATE DI  
SEMPLIFICAZIONE E LA CREAZIONE DI UN AMBIENTE FAVOREVOLE PER LE PMI**

**Attività 1.1 - Sviluppo e diffusione di metodologie per la realizzazione di azioni integrate per la  
semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative (punto 11 condizionalità ex  
ante) e per la misurazione e la riduzione degli oneri regolatori e dei tempi**

### **LINEE GUIDA SULLA CONSULTAZIONE PUBBLICA**

*Dicembre 2013*

## SOMMARIO

|  |    |
|--|----|
| <b>PREMESSA</b> .....  | 3  |
| <b>CONCETTI INTRODUTTIVI E DEFINIZIONI</b> .....                               | 4  |
| 1. Quanto potere decisionale dare ai partecipanti?.....                        | 5  |
| 2. Principi e standard minimi internazionali relativi alla consultazione ..... | 7  |
| <b>1. PIANIFICARE UNA CONSULTAZIONE</b> .....                                  | 9  |
| Fase 1. Stabilire se consultare. ....  | 9  |
| <i>I rischi di ricorrere alla consultazione</i> .....                          | 9  |
| Fase 2. Individuare i bisogni a monte della consultazione .....                | 11 |
| Fase 3. Integrare la consultazione nel ciclo della regolazione.....            | 15 |
| Fase 4. Stabilire chi sono i soggetti interessati.....                         | 16 |
| <b>3. REALIZZARE UNA CONSULTAZIONE PUBBLICA ONLINE</b> .....                   | 19 |
| Passo 1. Scegliere lo strumento con cui consultare .....                       | 19 |
| Passo 2. Preparare le informazioni a supporto della consultazione.....         | 20 |
| Passo 3. Avviare ufficialmente la consultazione.....                           | 22 |
| Passo 4. Gestire il periodo di consultazione .....                             | 23 |
| Passo 5. Dare un feedback sugli esiti.....                                     | 23 |
| <b>ALLEGATO</b> .....  | 25 |
| <b>Standard minimi per la consultazione pubblica</b> .....                     | 25 |

## PREMESSA

Le Linee guida sulla consultazione pubblica sono rivolte alle amministrazioni (in special modo le Regioni) che intendono intraprendere processi decisionali di tipo partecipativo, ossia definire nuove disposizioni coinvolgendo i soggetti interessati: cittadini, imprese, associazioni rappresentative, portatori di interesse, ecc.

Il documento intende fornire le indicazioni necessarie affinché le attività di partecipazione programmate e poste in essere siano il più possibile pubbliche, trasparenti, inclusive e modulabili in relazione sia agli obiettivi prefissati dalle amministrazioni, sia alle caratteristiche dei loro destinatari. A tal fine, le linee guida definiscono i criteri minimi necessari per la realizzazione delle consultazioni telematiche e, con il ricorso a esempi di buone pratiche, favoriscono la circolazione delle attività più innovative di coinvolgimento dei soggetti interessati nei processi decisionali.

Nelle linee guida, a seguito di una breve premessa teorica e generale sulla nozione di consultazione pubblica e sui principi che la definiscono a livello internazionale, nazionale e regionale, si descrivono le fasi di pianificazione e realizzazione della consultazione pubblica. Le linee guida articolano la procedura di consultazione pubblica in quattro macro fasi, ciascuna delle quali illustrata anche mediante esempi di buone pratiche:

- Preparazione della consultazione (scelta dello strumento tecnico, stesura del questionario, redazione dei testi di supporto, avvio dei test, formazione del personale addetto, ecc.).
- Avvio ufficiale della fase di consultazione (pubblicazione del documento di consultazione, promozione).
- Svolgimento della fase di consultazione (monitoraggio sull'andamento, statistiche giornaliere, risoluzione di problemi tecnici, ecc).
- Esiti della consultazione pubblica (redazione del resoconto sugli esiti della consultazione, rapporto con la decisione assunta).

Il documento prevede inoltre approfondimenti sulle diverse tecniche di consultazioni impiegabili, compresi i media civici, differenziandole a seconda della tipologia di attività su cui sono svolte (policies o atti di regolazione), degli obiettivi che perseguono e dei destinatari a cui si rivolgono. Il documento fornisce inoltre indicazioni sulla relazione tra consultazione pubblica e attività di misurazione e riduzione degli oneri burocratici.

Le linee guida si inseriscono nel progetto Formez "Semplifica Italia, cantieri regionali per la semplificazione".

## CONCETTI INTRODUTTIVI E DEFINIZIONI

La consultazione pubblica è uno strumento di miglioramento della qualità della regolazione mediante cui i soggetti interessati – opportunamente sollecitati da un’Autorità pubblica – hanno l’opportunità di intervenire nel processo di elaborazione delle decisioni prima che queste siano formalmente assunte<sup>1</sup>.

La consultazione è dunque un insieme di tecniche di coinvolgimento che consentono di avviare, nei processi decisionali, un flusso di comunicazione a due vie. In una prima fase, si sottopongono alle parti interessate questioni relative a una decisione programmata o già avviata (schemi normativi, politiche di regolazione, riforme, opere pubbliche, ecc.), allo scopo di ricevere commenti o proposte. In risposta alla partecipazione, nella seconda fase, si forniscono ai partecipanti ritorni informativi (feedback) relativamente ai commenti ricevuti e alla decisione infine assunta.

### **La tecnica tradizionale di consultazione: il *notice and comment***

Nella forma prevista dall’Administrative Procedure Act statunitense nel 1946, la consultazione pubblica ha l’obiettivo di raccogliere le osservazioni dei soggetti interessati (*comments*) sugli schemi di nuove disposizioni (*notices*).

Nella pratica, il *notice and comment* può assumere plurime declinazioni. Quella più tradizionale prevede la pubblicazione di uno schema di articolato, su cui i destinatari sono chiamati a inviare i propri “*position papers*” o via mail o mediante *form online*. Forme alternative prevedono la pubblicazione di documenti di consultazione in cui siano riportati, invece degli articoli, solo i contenuti della nuova disposizione, illustrati in forma descrittiva.

L’impiego di procedure che favoriscano la partecipazione nei processi regolatori costituisce una pratica consolidata nei paesi europei più avanzati, raccomandata peraltro dai principali organismi internazionali di cui fa parte l’Italia. Questo perché aprire il processo decisionale ai soggetti interessati consente di migliorare le decisioni sotto diversi profili: consente di rispettare i principi di trasparenza e proporzionalità della regolazione, fornendo garanzia al procedimento; rafforza la padronanza che il decisore ha rispetto alla normativa emanata e da emanare, ridimensionando le asimmetrie informative (lo scarto che esiste tra le informazioni a disposizione dei destinatari delle norme e le informazioni a disposizione del decisore); favorisce la fase attuativa, sia perché contribuisce a rendere le misure da adottare più valide da un punto di vista tecnico e dunque più concretamente praticabili, sia perché aumenta la pubblicità sui contenuti delle norme e ne favorisce, dunque (una volta approvate), il rispetto<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Esistono diverse definizioni di consultazione pubblica. Nella COM(2002) 704 la Commissione definisce la consultazione come “il processo tramite il quale la Commissione desidera che le parti interessate all’esterno contribuiscano all’elaborazione delle proprie politiche prima che intervenga qualsiasi decisione della Commissione” (p. 14).

<sup>2</sup> Sul legame tra consultazione e principio di proporzionalità si vedano il Trattato di Amsterdam (1997), Assonime, 2003, p. 26. Sulla coregolamentazione quale strumento amplificatore delle capacità di controllo della regolazione si vedano Bignami, 2003, p. 22; Clarich, 2003. Il ricorso alla consultazione per l’ottenimento di dati e informazioni in possesso degli operatori è raccomandata da più parti: si vedano il Libro bianco sulla *governance* della Commissione europea, COM(2001) 428, p. 22; la COM(2002) 704, p. 5.

### **BOX. L'opportunità di ricorrere alla consultazione nelle raccomandazioni internazionali**

Relativamente al contesto europeo, nel protocollo n. 7 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato di Amsterdam (1997) si conviene che la Commissione europea ricorra ad ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi. Nel Libro bianco sulla governance (2001), la Commissione stessa si è impegnata a rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo nell'Unione europea, ritenendo quale principio fondante della *better regulation* l'ampia partecipazione (non solo di organi consultivi istituzionali, ma anche della società civile) lungo tutto il percorso di elaborazione delle misure regolatorie, auspicabilmente per via telematica.

Più nello specifico, i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate nella comunicazione sono stati diffusi dalla comunicazione COM(704) 2002, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo*. Fulcro di tali principi è l'idea che sia necessario far partecipare tutta la società civile nel processo regolatorio utilizzando le nuove tecnologie. Nelle nuove comunicazioni REFIT la Commissione ha ribadito i principi e anticipato una revisione, a breve, della politica di consultazione in modo da conferirle una maggiore efficacia, in relazione soprattutto al rispetto del feedback e dei tempi minimi di consultazione.

Anche l'OCSE ha, d'altronde, raccomandato ai paesi membri il coinvolgimento di tutte le parti interessate, più anticipatamente possibile nel processo decisionale (si vedano i principi guida per qualità della regolazione: OECD, 1997; OECD, 2005). Nel documento *"Recommendation of the Council on regulatory Policy and Governance"* (2012), l'OCSE ha nuovamente raccomandato agli Stati membri di aderire ai principi di *open government*, fornendo ai soggetti interessati opportunità significative (anche online) per contribuire al processo di definizione degli schemi di proposte regolatorie e alla qualità delle analisi di impatto che ad esse si accompagnano. Le raccomandazioni enfatizzano l'importanza della consultazione, della comunicazione, della cooperazione e del coordinamento lungo l'intero ciclo della regolazione.

## **1. Quanto potere decisionale dare ai partecipanti?**

Quando si apre il processo regolatorio, un primo aspetto da prendere in considerazione è quanto potere decisionale si è disposti a dare ai soggetti che vi parteciperanno.

La consultazione è solo uno dei possibili stadi della partecipazione dei soggetti interessati nel processo decisionale. Su una immaginaria linea che definisce il reale impatto della partecipazione pubblica nelle decisioni delle autorità, la consultazione è inserita al secondo livello, dopo la semplice informazione e prima di forme che danno ai soggetti interessati di lavorare e decidere direttamente con il decisore o, nei casi più estremi, senza il decisore.

Esistono diversi modi, infatti, per includere i soggetti interessati all'interno del processo. È possibile chiedere ad essi pareri e suggerimenti che, previa valutazione, possono essere o meno presi in considerazione per la decisione finale (Consultazione). Si possono definire insieme ai soggetti interessati le alternative di regolazione, come avviene nei casi in cui la consultazione è usata all'inizio del processo di analisi di impatto della regolazione (Coinvolgimento). Esistono i casi in cui si coinvolgono i soggetti interessati nella definizione della decisione preferita (Collaborazione). Esistono anche situazioni in cui si rimette ai soggetti interessati tutto il processo decisionale, compresa

l'assunzione della decisione finale, e l'Autorità si assume solo il compito di governare e gestire le successive fasi di attuazione (Empower)<sup>3</sup>.

Qualunque sia la forma di partecipazione a cui si vuole ricorrere, è indispensabile predisporre regole di ingaggio chiare e precise, informando i potenziali partecipanti degli obiettivi, delle caratteristiche del processo partecipativo (durata, modalità di partecipazione, soggetti che possono prendervi parte, ecc.) e degli effetti che esso avrà sulla decisione finale. Occorre dunque specificare sin dall'inizio se la partecipazione implica componenti di "negoiazione" sulla decisione, o se invece ha caratteristiche più proprie della consultazione.

### **Differenze tra consultazione e concertazione**

Una fondamentale, caratteristica della consultazione è che questa non si configura come strumento di concertazione. Lo svolgimento di una consultazione pubblica su uno schema di provvedimento, su una politica o su un'opera implica per il decisore la presa in conoscenza delle osservazioni e delle istanze espresse dai soggetti interessati, ma non ne impone l'assunzione. La consultazione pubblica è uno strumento di coinvolgimento che non intacca il sistema della democrazia rappresentativa: le parti interessate hanno accesso al processo di regolazione, ma la strutturazione e la responsabilità della decisione finale restano sempre in capo al decisore.

### **Pratiche partecipative e deliberative**

Lasciando da parte le pratiche di democrazia rappresentativa (ad esempio le elezioni, gli istituti di democrazia diretta, ecc.), un processo di partecipazione democratica può assumere due diverse forme: partecipativa e deliberativa<sup>4</sup>.

Per partecipative si intendono tutte le pratiche che consentono a tutti i soggetti potenzialmente interessati (tutti gli stakeholders) di prendere parte alle procedure decisionali; pratiche, dunque, che consentono sia ai "cittadini ordinari", sia alle associazioni di questi di esercitare pressioni sul decisore, anche senza che si svolga un confronto tra le posizioni assunte. Un esempio di pratiche partecipative sono le consultazioni online, di cui le linee guida trattano.

Le pratiche deliberative, che sono concettualmente più circoscritte rispetto a quelle partecipative<sup>5</sup>, partono dal presupposto che il processo di partecipazione sia costituito da attività di discussione, da scambi di informazioni e argomentazioni che hanno lo scopo di trasformare possibili conflitti in occasioni costruttive di confronto e decisione tra tutte le posizioni esistenti. I due pilastri che reggono le pratiche deliberative sono dunque il confronto argomentato e l'inclusione di tutti gli interessi esistenti. Esempi di pratiche deliberative sono il bilancio partecipativo, il dibattito pubblico, i town meeting<sup>6</sup>. Tali esperienze si attivano, più frequentemente, su temi specifici (costruzione di discariche, intorno cui esistono posizioni molto conflittuali (la sindrome Nimby<sup>7</sup>, ad esempio) e su territori circoscritti, per cui si rende possibile l'organizzazione di incontri dal vivo.

<sup>3</sup> IAP2, Spectrum of Public Participation, 2007 [http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf)

<sup>4</sup> Sulle differenze tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa si vedano M. Picchi (2013) e Bobbio (2007) Bobbio, L. (2007), "Dilemmi della democrazia partecipativa", in *Democrazia e diritto*, vol. 44, n. 4, pp. 11-26.

<sup>5</sup> Bobbio considera le pratiche deliberative una forma di pratica partecipativa.

<sup>6</sup> Come da definizione data da Bobbio, il bilancio partecipativo prevede che "ogni anno le spese di investimento del comune sono sottoposte a una complessa procedura che prevede assemblee popolari nei quartieri e una sintesi tra le priorità selezionate dalle assemblee stesse". Cit. L. Bobbio, G. Pomatto, Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, in *Meridiana*, n. 58, 2007, p. 11. Nello stesso articolo si definiscono le altre pratiche deliberative elencate.

<sup>7</sup> Nimby sta per *Not in my backyard* (non nel mio giardino). È la sindrome che si scatena, ad esempio, nelle popolazioni residenti di territori in cui si progetta di costruire una nuova discarica.

## 2. Principi e standard minimi internazionali relativi alla consultazione

Perché un processo di coinvolgimento sia efficace e metodologicamente corretto, qualunque siano le tecniche impiegate o gli obiettivi prefissati, è necessario conformarsi a una serie di principi condivisi a livello internazionale, secondo i quali occorre consultare il più ampiamente possibile e in modo da rendere il processo accessibile e trasparente.

| Organismo   | Principi e standard minimi relativi alla consultazione   |
|---|--|
| <p><b>Commissione europea</b><br/>COM(2002) 704<br/>SWD(2012) 422 final</p>   | <p>1. Chiarezza sull'oggetto delle consultazioni<br/>Ogni comunicazione relativa a una consultazione deve essere chiara e concisa, oltre a contenere tutte le informazioni atte ad agevolare le prese di posizione degli interlocutori.</p> <p>2. Destinatari delle consultazioni<br/>Nel definire le categorie di destinatari delle consultazioni, la Commissione deve accertarsi che tutte le parti interessate abbiano la possibilità di esprimere il loro punto di vista.</p> <p>3. Pubblicazione<br/>La Commissione dovrebbe provvedere a diffondere le informazioni necessarie per sensibilizzare l'opinione pubblica e adattare i propri canali di comunicazione per raggiungere le varie tipologie di pubblico. Senza escludere altri strumenti di comunicazione, gli esiti delle consultazioni pubbliche dovrebbero sempre essere presentati su Internet e annunciati su un "punto unico di accesso".</p> <p>4. Limiti di tempo per partecipare<br/>Nella sua programmazione, la Commissione dovrebbe sempre lasciare un tempo sufficiente per rispondere agli inviti e inviare contributi scritti. La Commissione attualmente è del parere che si dovrebbero prevedere almeno 8 settimane, affinché nelle consultazioni per procedura scritta le risposte possano pervenirle, mentre le convocazioni alle riunioni andrebbero inviate con un anticipo di 20 giorni lavorativi.<br/>Aggiornato a 12 settimane con <a href="http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1_it.htm">http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1_it.htm</a></p> <p>5. Ricevuta e feedback<br/>La Commissione accusa ricevuta dei contributi inoltrati. I risultati della consultazione pubblica aperta vengono diffusi sui siti collegati al punto unico di accesso via Internet.</p> |
| <p><b>OCSE</b><br/>Principi guida per la qualità della regolazione (2005)</p> | <p>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.</p> <p>Principio 3. Stabilire assetti regolatori che assicurino che l'interesse pubblico non sia subordinato a quelli dei soggetti regolati e dei portatori di interesse. Consultare tutti i destinatari diretti e potenziali delle decisioni, sia cittadini che stranieri, dove appropriato il più anticipatamente possibile dello sviluppo e della 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 [...].</p>  |
| <p><b>OCSE</b><br/>Recommendation of the Council on regulatory</p>            | <p>Raccomandazione n. 2<br/>2.1. I governi dovrebbero definire una politica di consultazione chiara, identificando le modalità con cui devono essere svolte le consultazioni aperte e bilanciate all'interno del</p>   |

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <p>Policy and Governance (2012)</p> | <p>processo di formazione delle regole.</p> <p>2.2. I governi dovrebbero cooperare con gli stakeholders nella revisione della regolazione esistente e nella definizione della nuova regolazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- coinvolgendo tutti gli stakeholders più rilevanti durante il regulation-making process, e formulando i processi di consultazione in modo da massimizzare la qualità e l'efficacia delle informazioni attraverso di essi pervenute;</li> <li>- consultare su tutti gli aspetti dell'analisi di impatto utilizzando, ad esempio, parti di analisi di impatto come parti del processo di consultazione;</li> <li>- rendere disponibili al pubblico tutti i materiali rilevanti relativi alla decisione (dossier, analisi) e i motivi per cui si intende adottare quella regolazione;</li> <li>- 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;</li> <li>- valutare gli effetti della regolazione sulla competitività su diversi attori economici nel mercato [...]</li> </ul> <p>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</p> <p>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.</p> <p>Raccomandazione n. 12.7. I processi di consultazione sulle proposte regolatorie devono essere aperti a ricevere contributi da parte di interessi nazionali e stranieri.</p> |
|-------------------------------------|---|



# 1. PIANIFICARE UNA CONSULTAZIONE

## Fase 1. Stabilire se consultare

Prima ancora di scegliere come e su cosa consultare, è giusto domandarsi se è necessario farlo.

Nonostante la consultazione sia ampiamente raccomandata come “buona prassi”, non è detto che sia sempre utile. Ricorrere inutilmente ad azioni di coinvolgimento dei soggetti interessati, infatti, può essere particolarmente dannoso, dal momento che:

- per i soggetti che rispondono, dare il proprio contributo è complicato, e costa tempo e fatica; inoltre, rendersi conto che il proprio contributo non ha sortito alcun effetto rende i partecipanti disillusi rispetto alla consultazione svolta e a quelle che si svolgeranno in futuro;
- per chi la svolge, la consultazione risucchia tempo e risorse e non sempre conduce a risultati rappresentativi della volontà della popolazione interessata dalla decisione.

## I rischi di ricorrere alla consultazione

### ***a. Rallentare l'attività amministrativa***

Avviare un'attività di consultazione richiede tempo e risorse.

Coinvolgere i soggetti interessati significa, da un punto di vista pratico, sollecitare commenti che devono essere, oltre che raccolti, anche analizzati, valutati e “trasposti” negli schemi già predisposti (se la consultazione è di tipo *notice and comment*) o trasformati in proposte di nuove regole da introdurre nell'iter normativo. Soprattutto nei casi in cui la partecipazione è rilevante nei numeri, il lavoro di analisi e valutazione dei contributi pervenuti può richiedere anche molto tempo. Inoltre, è indispensabile preparare materiali (report, documenti, statistiche) in cui sintetizzare quanto pervenuto e dare un feedback ai partecipanti soprattutto in merito alle proprie scelte (accoglimento o rigetto) sulle proposte ricevute. Questa condizione di rallentamento è indicata come “ossificazione del processo decisionale”: la decisione non può essere assunta fino a quando il processo di consultazione non è terminato.

### ***b. Svolgere una “consultazione-sondaggio”***

Una consultazione, per essere davvero utile, deve poter raccogliere contributi innovativi oppure avere effetti sul quadro normativo o sul contesto in cui vivono i partecipanti.

Anche partendo da buoni propositi, spesso il rischio di avviare un'attività di partecipazione che non porti effetti concreti sull'attività di regolazione è molto alto. Questo accade, ad esempio, quando:

- si pongono domande relative a interventi su cui non si ha piena autonomia decisionale (ad esempio, su decisioni che comportano negoziazioni con altri centri decisori, come altri enti). In questo caso la consultazione può essere usata come cartina di tornasole del sentire pubblico su un certo tema o su una particolare decisione, da portare sul tavolo dei decisori;
- si pongono domande le cui risposte sono già state stabilite a monte (ad esempio, tutte risposte di tipo “sì/no” o, comunque, tutte risposte chiuse).

#### **CASI. I tre livelli della consultazione sulle riforme costituzionali**

Il caso della consultazione pubblica sulle riforme istituzionali è particolarmente interessante perché dimostra quanto sia indispensabile, in un progetto di coinvolgimento di larga portata, consentire ai partecipanti di esprimere opinioni diverse dal barrare semplicemente una casella sì/no o dallo scegliere un’opzione di risposta da un menù a tendina.

La consultazione mirava a raccogliere gli orientamenti dei cittadini su un’ampia riforma costituzionale. Il governo e il ministro per le riforme costituzionali (Dipartimento per le riforme istituzionali) hanno svolto innanzitutto “una rilevazione statistica di ampio raggio” non rappresentativa pubblicando l’8 luglio 2013 due questionari (chiusi l’8 ottobre 2013): uno breve, costituito da 8 domande a risposta multipla e ordinamento di preferenze, di facile comprensione; uno di approfondimento, con domande più specifiche ma comunque a risposta multipla o menù a tendina. Per sopperire alla totale mancanza di dati qualitativi diversi da quelli già individuati nelle opzioni di risposta dei questionari, il 25 settembre 2013 è stato aperto un forum articolato in 9 categorie di discussione in cui i partecipanti hanno avuto la possibilità di proporre nuove idee sui temi dei questionari. Il forum di discussione è stato chiuso il 31 ottobre 2013 ed è stato sostituito da una nuova discussione online su Partecipa.ItaliaCamp.com finalizzata a un incontro (barcamp) presso un’università italiana previsto per febbraio 2014.

#### ***c. Essere catturati da interessi specifici***

Un rischio sempre in agguato è che gruppi di interesse approfittino dell’attività di consultazione per formalizzare la propria istanza di parte a discapito di quella di altri che, pur avendo avuto l’opportunità di partecipare, non hanno avuto modo (per mancanza di tempo, di competenze o perché non ne sono venuti a conoscenza) di inoltrare osservazioni o proposte. Anche per questo motivo i risultati di una consultazione pubblica non possono ritenersi rappresentativi delle posizioni di tutti i possibili soggetti destinatari dell’intervento regolatorio.

#### ***d. Registrare un tasso basso di partecipazione o contributi poco pertinenti***

Ricevere un alto numero di contributi, aiuta spesso ad avere risultati migliori e più diversificati gli uni dagli altri. Non sempre, però, accade che la partecipazione a una consultazione sia numericamente forte o proficua.

Innanzitutto, è possibile che pervenga un numero di risposte irrisorio. Questo accade soprattutto nei casi in cui la consultazione ha per oggetto decisioni particolarmente articolate, ad alto contenuto tecnico o di scarso interesse per il pubblico. A consultazioni di questo tipo risponderanno, ragionevolmente, poche persone, e tra queste si contraddistinguono per numero gli addetti ai

lavori. Ne verrà una bassa rappresentatività dei contributi raccolti rispetto agli interessi potenzialmente coinvolti (e quindi, il rischio di cattura).

Anche se i numeri sono alti, non è detto che i risultati siano proficui. Soprattutto se la consultazione ha un oggetto troppo generico o che genera molto clamore, il rischio è che molti dei commenti ricevuti siano non pertinenti, illogici o troppo generici, tanto da dover essere cestinati. In questo caso, occorrerà comunque renderne conto.

### **CASI. Le consultazioni delle autorità indipendenti e l'esperienza di AEEG per i cittadini**

Le consultazioni svolte dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), nonostante siano svolte su provvedimenti che influenzano la vita quotidiana dei cittadini (prezzi e tariffe dell'energia, ad esempio) sono *notice and comment* ad alto contenuto tecnico, per i non addetti ai lavori spesso di difficile comprensione. Per queste caratteristiche, nonostante siano formalmente aperte a tutti i soggetti interessati (e dunque non presentino restrizioni relativamente ai destinatari), le consultazioni ricevono osservazioni provenienti quasi esclusivamente da operatori, addetti ai lavori e associazioni rappresentative dei settori regolati. Non esistono casi resi pubblici dall'Autorità nel 2010, in cui piccole imprese o singoli consumatori abbiano inoltrato osservazioni ai documenti di consultazione. Per ovviare a questa condizione di sottorappresentanza dei consumatori finali dell'energia, nel novembre 2012 l'AEEG ha dunque avviato l'iniziativa sperimentale Notice&Comment pubblicando (per casi selezionati) comunicati stampa e documenti informativi scritti in modo sintetico e con linguaggio privo di tecnicismi. L'obiettivo è stato, innanzitutto, diffondere una base informativa utile alla creazione di awareness (consapevolezza) nei cittadini e nelle imprese rispetto ai contenuti della regolazione dell'AEEG e ai rilevanti effetti che questa esercita sulla vita quotidiana. La creazione di questa base informativa si rende indispensabile per incrementare la partecipazione di queste categorie alle consultazioni pubbliche.

Per approfondire, si veda: <http://www.autorita.energia.it/it/notice.htm>

## **Fase 2. Individuare i bisogni a monte della consultazione**

Scegliere di avviare un'attività di consultazione significa innanzitutto rispondere ad un bisogno.

In via generale, è possibile stimolare la partecipazione su tre tipologie di attività regolatorie:

1. nel corso delle procedure di regolazione, ossia nella formulazione e adozione degli atti di governo del territorio;
2. nella definizione di politiche pubbliche (*policies*), ossia atti di orientamento generale, di indirizzo, di progettazione e di formulazione di politiche ad ampio respiro e di riforme;
3. nella realizzazione di opere infrastrutturali o attività di manutenzione e recupero del territorio.

A seconda di quello di cui si ha necessità (migliorare un nuovo progetto normativo; verificare l'impatto di una nuova policy; innovare il quadro normativo; o intervenire attivamente sul territorio), occorrerà ricorrere a modalità diverse di consultazione.

### **a. Migliorare le nuove regole**

La prima opportunità che è possibile cogliere svolgendo una consultazione pubblica è migliorare i contenuti di nuovi progetti di norme, consentendo ai destinatari di inviare osservazioni e proposte di modifica prima che questi entrino in vigore. Con le consultazioni di questo tipo è possibile sollecitare le osservazioni dei soggetti interessati su interventi regolatori specifici, di cui sono disponibili già una bozza dell'articolato o dei punti in cui l'intervento si articola.

#### **CASI. Consultazione *notice and comment* del Governo sul nuovo regolamento AIR e VIR**

A cura del DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), dal 23 aprile al 31 maggio 2013 sono stati sottoposti a pubblica consultazione i contenuti del nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazione che dovrebbe sostituire i Dpcm n. 170 del 2008 e n. 212 del 2009. Il documento ha sintetizzato le linee portanti dell'intervento, in un testo dettagliato ma non ancora definito in forma di articolato. L'iniziativa ha previsto dunque la pubblicazione del documento di consultazione e di un questionario articolato in due sezioni: una prima, volta a raccogliere i dati dei partecipanti (professione, regione di appartenenza, ecc.) a fini statistici; una seconda, composta da un unico campo aperto di 3.500 caratteri, in cui i rispondenti sono stati genericamente chiamati ad esprimersi sui contenuti (negativi e positivi) del regolamento proposto, anche suggerendo modifiche o integrazioni. Al termine della consultazione il DAGL ha reso pubblici i dati sul profilo dei partecipanti.

#### ***b. Verificare l'impatto di una nuova policy***

Una seconda opportunità fornita dalle consultazioni è saggiare in anticipo le reazioni dei soggetti interessati a nuove decisioni generali o riforme molto vaste, soprattutto quando queste suscitano ampi dibattiti e sono suscettibili di produrre un notevole impatto. Chiamare i destinatari a esprimere un'opinione in merito a un atto di orientamento generale, di indirizzo, di progettazione o di formulazione di una politica pubblica, contribuisce a rendere trasparente il processo decisionale e consente di: 1. sondare le posizioni dei destinatari su alcune questioni cruciali legate alla decisione; 2. raccogliere informazioni sul tema; 3. conferire maggiore legittimità al processo decisionale.

#### **CASI. La consultazione del MIUR sul valore legale del titolo di studio**

Il governo Monti ha svolto, in collaborazione con il Ministero per l'Università e la Ricerca, una consultazione pubblica sul tema del valore legale del titolo di studio, a cui è stato possibile partecipare dal 22 marzo 2012 al 24 aprile 2012.

La consultazione ha rappresentato un'esperienza piuttosto innovativa nel panorama istituzionale, dal momento che ha raccolto commenti non su una bozza di proposta normativa già redatta (come accade con il *notice and comment*), ma su principi di ordine generale in una fase in cui ufficialmente non era stato ancora definito l'orientamento del governo sulla nuova disciplina.

La raccolta dei commenti è stata effettuata tramite un questionario online di quindici domande su tre rilevanti effetti giuridici collegati al titolo di studio scolastico o accademico: l'accesso alle professioni regolamentate (quelle professioni intellettuali organizzate in ordini o collegi, ad esempio medici, farmacisti, commercialisti, architetti, avvocati, geometri); l'accesso al pubblico impiego (mediante concorsi); la valutazione dei titoli di studio. Per raccogliere commenti alternativi a quelli già definiti a priori dal Governo, sono state adottate due soluzioni: ogni quesito, oltre a due o tre possibilità di risposta chiusa, ne ha prevista una ulteriore a campo aperto; l'ultima sezione del questionario è stata dedicata a "ulteriori osservazioni sul tema", mediante l'uso di un campo aperto in cui immettere un testo fino a 1.000 caratteri.

A supporto della consultazione e della qualità delle risposte, è stato messo a disposizione dei partecipanti desiderosi di approfondimenti sul tema, un dossier del Senato sul valore legale del titolo di studio in prospettiva comparata.

La consultazione non ha previsto restrizioni sulla partecipazione; l'unico vincolo alla compilazione del questionario è stata la scelta di rendere obbligatoria l'immissione di una mail e del codice fiscale del rispondente: l'identificazione dei partecipanti è una pratica generalmente finalizzata a ridurre l'afflusso di contributi fuori tema e conseguenti distorsioni.

Un report sui risultati non è stato mai reso pubblico dal MIUR sul sito ufficiale della consultazione. I primi dati sulla partecipazione sono stati diffusi subito dopo la chiusura della consultazione da alcuni giornali (ad esempio, il Sole24Ore). A ottobre, un'audizione del governo al Senato ha più diffusamente dato conto dei risultati

Per approfondire:

[http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00681260&part=doc\\_dc-sedetit\\_pi&parse=no&stampa=si&toc=no](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00681260&part=doc_dc-sedetit_pi&parse=no&stampa=si&toc=no)

<http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/consultazione-pubblica>

### **c. Innovare le regole già esistenti**

Un ulteriore bisogno a cui una consultazione pubblica può rispondere è l'analisi e il rinnovamento delle regole in vigore, individuando i punti deboli delle norme, le incongruenze, le sovrapposizioni e le storture del quadro normativo nella fase di sua attuazione e raccogliendo dati e informazioni che, senza una logica *bottom up*, altrimenti non emergerebbero.

In questi casi, perché una consultazione porti punti di vista innovativi rispetto a quelli del legislatore, occorre che sia svolta su un ambito normativo ben identificato (ad esempio, la semplificazione amministrativa) e che lasci ai partecipanti domande aperte a cui rispondere senza vincoli di opzioni predefinite.

#### **CASI. Consultare per la semplificazione amministrativa, “Burocrazia: diamoci un taglio!”**

Da novembre 2009 a ottobre 2013 il Governo, mediante il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha raccolto le esperienze di cittadini, imprese e associazioni con la pubblica amministrazione, per individuare problemi di complicazione e proposte di semplificazione. L'iniziativa “Burocrazia: diamoci un taglio!” è stata una consultazione di tipo “permanente”, priva di data di chiusura, a cui è stato possibile partecipare compilando un questionario online diviso per rispondenti a nome di un'associazione e rispondenti a titolo personale, e strutturato in tre parti. Una prima parte era dedicata al profilo del partecipante (per le risposte a titolo personale: professione, regione di provenienza, sesso, ecc.; per le risposte a nome di un'associazione, il tipo di attività e la portata); una seconda parte consisteva in due campi aperti a caratteri limitati in cui erano richiesti il problema di complicazione e la proposta per la sua semplificazione; una terza parte presentava una serie di problemi generali di burocrazia (scarso uso delle nuove tecnologie, tempi troppo lunghi, tempi incerti, ecc), tra cui i rispondenti potevano esprimere fino a un massimo di tre preferenze. L'assistenza telefonica di Linea Amica era prevista per coloro che erano interessati a ricevere aiuto sul proprio caso personale.

Il 16 ottobre 2013 “Burocrazia: diamoci un taglio!” è stata sostituita da una più approfondita consultazione sulle “100 procedure più complicate da semplificare”. La nuova iniziativa, sempre in tema di semplificazione amministrativa, ha chiesto ai soggetti interessati di descrivere non già un problema di complicazione, quanto piuttosto una procedura ritenuta particolarmente complicata e di dare soluzioni di semplificazione. Il questionario ha ripreso le sezioni della precedente consultazione, ma è stato diviso per creare un doppio canale di partecipazione tra imprese e cittadini. Più dati (ad esempio,

relativamente all'età dei cittadini partecipanti; o alla dimensione o al settore di attività di impresa) sono richiesti. La chiusura della consultazione sulle "100 procedure" è stata prevista per il 20 gennaio 2014.

[www.semplicaitalia.gov.it](http://www.semplicaitalia.gov.it)

#### **d. Intervenire attivamente sul territorio**

Un ulteriore obiettivo perseguibile mediante pubblica consultazione può essere l'intervento diretto sul territorio di competenza. Anche grazie ai nuovi media civici e alle tecniche di geolocalizzazione, una serie di iniziative hanno impostato un impianto di segnalazioni di malfunzionamenti (per la quasi totalità dei casi in materia urbanistica) e problemi relativi al territorio, una sorta di sistema di alert dal basso utile a migliorare l'agenda degli interventi da realizzare. Questo tipo di consultazione sfrutta la logica della partecipazione attiva alla vita urbana e offre ai cittadini l'opportunità di modificare il territorio in cui vivono.

#### **CASI. IRIS, la consultazione di manutenzione urbana del Comune di Venezia**

Ispirato alla consultazione inglese Fix My Street, IRIS nasce nel 2008 come strumento di comunicazione bidirezionale cittadino-amministrazione sui problemi di manutenzione urbana. Abbiamo messo in piedi un gestionale anche perché la manutenzione urbana ha competenze frazionate tra Comune, società partecipate e altre società. In questo modo il cittadino non deve rapportarsi più con il meccanismo burocratico che prevede la presentazione di una segnalazione all'amministrazione tramite protocollo. La consultazione consente di bypassare l'intermediazione degli uffici permettendo al cittadino di segnalare il problema tramite il sito web (anche caricando foto) e smistando in via automatica la segnalazione agli uffici competenti. Perché questo sia possibile, il Comune di Venezia (tramite il proprio ufficio informatico) ha sviluppato un sistema gestionale individuando a monte le competenze di ciascun soggetto dell'amministrazione rispetto alla manutenzione urbana. Sul sito ufficiale della consultazione, per garantire un ritorno informativo sulle quanto pervenute, il comune pubblica le segnalazioni ricevute e per ognuna di esse rende noto lo status di risoluzione (segnalazione ricevuta e in carico). Sono inoltre messe a disposizione le statistiche generali sulle problematiche segnalate e quelle risolte e sui trend delle segnalazioni.

<http://iris.comune.venezia.it/>

#### **BOX RIEPILOGATIVO. I vantaggi della consultazione pubblica**

Vantaggi della consultazione per i decisori:

- **Rafforzare la legittimazione della decisione.** Soprattutto nei casi di decisioni particolarmente delicate e suscettibili di dar luogo a posizioni conflittuali da parte dei soggetti interessati, rendere trasparente e partecipato il processo decisionale può avere l'effetto di conferire maggiore consenso intorno alla decisione finale e maggiore livello di ottemperanza. Lo svolgimento di una consultazione dà difatti ai soggetti interessati il potere di esprimere osservazioni sulle proposte formulate dal CUN e conferisce al CUN l'opportunità di adattare – solo qualora lo ritenga opportuno – le proprie posizioni iniziali ai commenti ricevuti.
- **Supportare le fasi del ciclo di policy making e, in particolare:**
  - la fase istruttoria. Coinvolgendo i soggetti destinatari, la consultazione pubblica si configura come un buon veicolo per la raccolta di informazioni e/o dati sul settore di riferimento (ad es. procedure attualmente in corso, debolezze e potenzialità del sistema, ecc.).
  - Le fasi di analisi dell'impatto della decisione.

- La fase di attuazione delle disposizioni sottoposte a pubblica consultazione
- La fase di revisione della regolazione e di definizione di soluzioni di miglioramento e semplificazione del quadro regolatorio
- **Raccogliere nuove idee ai fini della formulazione della decisione.** Lo svolgimento di una consultazione pubblica implica l'inclusione di soggetti non solo interessati, ma anche particolarmente esperti del settore da regolare. In questo senso, la partecipazione (soprattutto se si svolge nelle prime fasi del processo decisionale) può far emergere idee anche innovative rispetto a quanto predeterminato dal decisore.

Vantaggi della consultazione per i cittadini:

- conferire trasparenza e chiarezza al processo di policy making
- avere un quadro di regolazione meglio strutturato e disegnato sui propri bisogni
- contribuire a definire la nuova regolazione e a semplificare e migliorare quella esistente

### Fase 3. Integrare la consultazione nel ciclo della regolazione

Nella prospettiva del ciclo di vita della regolazione (*life-cycle management of regulations*) la consultazione contribuisce a valutare gli effetti che le decisioni hanno sui destinatari e si configura come uno strumento trasversale a supporto di tutte le fasi del ciclo regolativo: predisposizione dell'agenda normativa, analisi di impatto della regolazione (AIR) e verifica dell'impatto della regolazione (VIR).

La consultazione consente infatti di identificare i problemi derivanti dall'attuazione delle norme e di rilevare nuovi bisogni di cittadini e imprese; di supportare la definizione dei settori prioritari su cui è necessario intervenire; di identificare le opzioni di regolazione e l'opzione preferita nell'AIR; di verificare l'impatto degli schemi di norme; di monitorare e verificare il quadro normativo<sup>8</sup>.

#### **CASI. La consultazione nel processo di misurazione degli oneri e nella semplificazione amministrativa**

Il confronto con i cittadini, le imprese e le associazioni di categoria sono indispensabili in molte fasi del processo di misurazione degli oneri amministrativi, ossia di misurazione dei costi sostenuti dalle imprese e dai cittadini nell'adempire agli obblighi informativi imposti dai procedimenti amministrativi.

Dare priorità ad un intervento in un ambito piuttosto che in un altro può decretare il successo o il fallimento di una determinata politica di semplificazione. Plasmare la scala delle priorità dei provvedimenti di semplificazione sui bisogni espressi dai cittadini è il primo passo da compiere per fare in modo che gli interventi non solo siano efficaci (e cioè che vadano a colpire laddove è realmente necessario), ma siano anche percepiti come efficaci da coloro ai quali sono diretti.

Un caso interessante, relativamente a questo punto, sono le esperienze del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che dal 2007 porta avanti le attività di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) e di semplificazione a livello nazionale.

L'intervento delle associazioni di categoria (Confindustria, Confartigianato, CNA, ecc.) ha costituito la base per l'identificazione dei settori di regolazione più onerosi<sup>9</sup>: a partire dalle esigenze espresse dai rappresentanti degli operatori il Dipartimento

<sup>8</sup> Per un approfondimento sulla consultazione come strumento del ciclo della regolazione si veda, DAGL, Manuale sugli strumenti del ciclo della regolazione, 2013.

<sup>9</sup> Le attività di misurazione sono state spinte dalla Commissione europea con il Programma di Azione per la Riduzione degli Oneri amministrativi (2007), sulla metodologia definita dai Paesi Bassi già nel 1994 con il programma MDW – Marktwerking,

della funzione pubblica ha definito, in collaborazione con le altre amministrazioni competenti, un primo elenco di aree su cui concentrare gli sforzi di misurazione e semplificazione. Le aree individuate (Privacy, Ambiente, Prevenzione incendi, Paesaggio e beni culturali, Previdenza e lavoro) sono state incluse nel Piano d’Azione per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione 2007. Nel 2007, a supporto del successivo Piano di azione 2008 è stata inoltre avviata una consultazione pubblica, “Le tue idee per semplificare”, aperta a tutti i cittadini, al fine di raccogliere segnalazioni di adempimenti onerosi e proposte di semplificazione. A partire da questa esperienza, il Dipartimento ha proseguito nell’adozione del doppio canale di consultazione formale e ristretto con le associazioni di categoria e rappresentative dei cittadini, e di consultazione formale aperta sul web, destinata alle imprese e ai cittadini, a supporto sia del Programma di semplificazione 2010-2012 (con “Burocrazia: diamoci un taglio!”, dal 2009 al 2013), sia del Programma e dell’Agenda 2013-2015 (con “Le 100 procedure più complicate da semplificare”).

Le fasi della MOA in cui risulta più utile la consultazione dei soggetti interessati sono l’analisi della normativa vigente (mappatura); la raccolta dei dati sui tempi e i costi degli obblighi informativi mediante indagini telefoniche e dirette; la valutazione delle proposte normative di semplificazione.

[www.semplicitalia.gov.it](http://www.semplicitalia.gov.it)

#### **Fase 4. Stabilire chi sono i soggetti interessati**

La Commissione europea raccomanda di svolgere consultazioni il più aperte e inclusive possibile. Le esperienze finora raccolte in queste linee guida dimostrano però che la varietà dei bisogni, dei contesti e degli ambiti su cui le attività di inclusione devono essere svolte sono troppo variegate perché si possa dare per certa, in tutti i casi, una consultazione aperta. Talvolta a consultazione può essere svolta anche solo con un nucleo ristretto di soggetti esperti o interessati, o con le organizzazioni rappresentative.

Per ogni caso è dunque indispensabile individuare i destinatari degli interventi a cui l’attività di partecipazione fa riferimento e i soggetti che possono esservi interessati. Questi soggetti costituiscono i primi interlocutori a cui la consultazione si rivolge.

In generale, più è tecnica la materia oggetto di consultazione, più sono proficui i commenti degli esperti di settore o di coloro che vi hanno più diretta esperienza. Non restringere i destinatari di una consultazione (ossia coloro che possono concretamente parteciparvi) da un lato può comportare il rischio di ricevere un *overload* di segnalazioni anche poco pertinenti; dall’altro, tuttavia, favorisce una più ampia varietà dei punti di vista partecipanti.

I processi di consultazione devono dunque essere modulati non solo a seconda degli obiettivi che si intende perseguire, ma anche in relazione agli interlocutori e ai destinatari delle norme.

#### **CASI. Alcuni esempi di consultazioni online con destinatari ristretti**

---

Deregulering en Wetgevingskwaliteit. La Commissione europea è ricorsa all’espedito della baseline (la misurazione degli oneri amministrativi in tutte le aree di regolazione), base su cui procedere poi alle attività di riduzione; l’Italia ha invece adottato un metodo di misurazione delle sole aree ad alto impatto, individuate mediante la consultazione dei soggetti interessati.



La maggior parte delle consultazioni pubbliche prevedono che tutti i soggetti interessati possano dare il proprio contributo, senza alcuna limitazione. Esistono tuttavia casi in cui sono individuate a priori i soggetti a cui la consultazione è diretta, e dunque la possibilità di partecipazione è ristretta a questi; e casi in cui sono individuate le categorie destinatarie, in cui tuttavia si lascia a tutti i restanti soggetti la possibilità di partecipare.

Nel primo caso, rientrano le consultazioni chiuse, che possono essere svolte online o mediante incontri dal vivo per questioni estremamente tecniche o che devono essere valutate periodicamente. In queste occasioni l'invito a partecipare è diretto ad attori specifici o appartenenti a categorie molto ben identificate e le consultazioni si svolgono o mediante accesso privilegiato via web, o mediante incontri. Si possono inoltre prevedere con gli stessi soggetti incontri dal vivo o via web ripetuti nel tempo; si parla, in questi casi, di panel. Esempi di panel sono quelli previsti dalle Autorità indipendenti (Banca d'Italia e Consob), che per loro natura deliberano interventi settoriali e tecnici.

Nel secondo caso rientrano le consultazioni aperte a tutti, ma rivolte preferibilmente a categorie specifiche (nella maggior parte dei casi a categorie professionali). Un esempio è la consultazione sui criteri di scientificità delle pubblicazioni svolta dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN) in collaborazione con il MIUR, che ha individuato come destinatari primari il personale strutturato e non delle università, degli enti di ricerca, degli istituti e delle scuole superiori; i dottorandi; i dottori di ricerca; gli editori attivi nel settore dell'editoria accademica e professionale; i componenti dei nuclei di valutazione. Il questionario era tuttavia compilabile da chiunque. Allo stesso modo, molte delle consultazioni pubbliche della Commissione europea (pubblicate su Your voice in Europe: [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_it.htm)) sono aperte, ma individuano categorie di destinatari ben identificabili, come per la consultazione sulla revisione della normativa europea sul diritto d'autore).

### **Promuovere la cultura della partecipazione: il caso della Regione Toscana**

Alla base di una partecipazione di qualità non solo ci sono consultazioni ben svolte, modulate su obiettivi ben definiti e target ben identificati: c'è anche un substrato di "capitale sociale" ossia di predisposizione dei destinatari delle norme a partecipare alla loro definizione. Come può un governo regionale promuovere l'inclusione dei cittadini nel processo di policy making trasformandola in una pratica ordinaria, a fronte del declino della partecipazione politica e del capitale sociale?

Per il modo con cui ha risposto a questo problema, la Regione Toscana ha vinto il premio 2012 "Organizzazione dell'anno" indetto dall'IAP2 (International Association for Public Participation), un'associazione internazionale per la di cui l'Italia fa parte dal maggio 2012. Il premio è stato assegnato in particolare all'attività di promozione della partecipazione sul territorio regionale effettuata dal Consiglio Regionale e dall'Autorità regionale per la partecipazione.

L'attività di promozione è stata facilitata da un framework particolarmente strutturato:

1. Una norma che introduce formalmente nell'ordinamento regionale le procedure per la consultazione dei cittadini (ex l. r. 69/2007 e l. r. 46/2013), distinguendole in due specifici processi partecipativi: il primo, considera i casi in cui la Regione deve coinvolgere i soggetti interessati nella costruzione di opere infrastrutturali; il secondo, regola i casi in cui la partecipazione deve avvenire nell'ambito dell'attività di regolazione (es. atti normativi, definizione di policies, ecc.).
2. Un'Autorità regionale indipendente per la garanzia e la promozione della partecipazione (istituita con l'ex l.r. 69/2007), con compiti di indirizzo e orientamento, di finanziamento delle attività di partecipazione e di, in alcuni casi, attivazione delle procedure di dibattito pubblico.
3. Un sistema di sostegno finanziario dei progetti di partecipazione presentati dalle comunità e dagli enti locali.

In poco più di quattro anni (periodo: 2008-2012), sono stati in questo modo finanziati 103 progetti di partecipazione, per un totale di più di 3,3 milioni di euro concessi.

Sul modello della Regione Toscana, altre iniziative simili sono state avviate dalla Regione Emilia Romagna (l.r. n. 3/2010) e dalla Regione Sardegna (proposta di legge n. 484, "Norme in materia di partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali")

*Fonte: IAP2 State of the Practice Report 2012*

[www.consiglio.regione.toscana.it/PARTECIPAZIONE](http://www.consiglio.regione.toscana.it/PARTECIPAZIONE)

[www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/)

### 3. REALIZZARE UNA CONSULTAZIONE PUBBLICA ONLINE

Tracciati i vantaggi, i problemi e le questioni generali da considerare quando si intende svolgere un processo partecipativo, occorre ora concentrarsi sulle attività che si devono compiere per effettuare concretamente una consultazione pubblica<sup>10</sup>.

#### Passo 1. Scegliere lo strumento con cui consultare

In relazione alle finalità e ai soggetti che si intende raggiungere, il processo di consultazione può essere variamente articolato e può prevedere l'utilizzo di uno o più metodi diversi di coinvolgimento.

Se si intende svolgere una consultazione con la struttura di un questionario online, uno degli espedienti più articolati è la creazione di script in forma di questionario su pagine web, che permettano la raccolta dei dati in database su server che sono già in dotazione dell'amministrazione o che possono essere acquisiti o affittati per l'occasione. I dati raccolti attraverso questo strumento di consultazione sono generalmente salvati in formati compatibili con software mediante cui è possibile elaborarli in autonomia (ad esempio, excel). Si tratta di una soluzione che ha la necessità di essere in possesso di competenze sia per la creazione di tipologie di domande che rispondano alle esigenze di consultazione (domande che prevedano risposte aperte, chiuse, menu a tendina, scale di preferenze, ecc), sia per la fase di estrapolazione ed elaborazione dei dati.

Per ovviare a carenze tecniche, è possibile affidarsi a soluzioni già presenti sul mercato, spesso open source e piuttosto modificabili facilmente a seconda delle esigenze. Programmi di questo tipo sono l'IPM (Interactive Policy Making) messo a disposizione gratuitamente dalla Commissione europea; e Limesurvey, utilizzato negli ultimi anni soprattutto dal MIUR (si veda, ad esempio, la consultazione Horizon2020-Italy svolta da ottobre a novembre 2012).

Se si intende invece svolgere una consultazione che, oltre a fornire informazioni, crei anche una community di discussione, è possibile ricorrere ai cosiddetti "media civici", piattaforme tecnologiche che mettono a disposizione dei cittadini strumenti utili a rafforzare i legami sociali e ad attivare l'impegno civico. Attraverso queste piattaforme è possibile sia conferire spazio di partecipazione, sia pubblicare informazioni e documenti di interesse, nonché le stesse segnalazioni inviate dai partecipanti. Esempi di media civici utilizzabili per la consultazione sono:

- Your Voice in Europe, una piattaforma promossa dalla Commissione europea per raccogliere le consultazioni svolte da tutte le DG e consentire ai soggetti interessati di partecipare ai dibattiti europei e di discutere con i leader politici e con gli altri cittadini (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>);
- E-petitions, un sito web che consente ai cittadini di lanciare petizioni online e di raccogliere adesioni (<http://epetitions.direct.gov.uk/>);

---

<sup>10</sup> In questa sezione non si considerano tutte quelle tecniche di consultazione tipiche della partecipazione deliberativa, che prevedono incontri, tavoli, assemblee e talvolta anche giochi finalizzati alla discussione tra parti tra loro conflittuali. Per approfondimenti su questo tipo di esperienze si rimanda ad altri manuali (Bobbio).

- Ideascale, una piattaforma a cui tutte le amministrazioni possono iscriversi per chiedere a tutti i soggetti interessati idee e proposte; le idee inviate sono pubblicate sul sito, e il sistema permette a tutti gli utenti di votarle (<http://ideascale.com/>);
- Faire Simple (già Ensemble Simplifions), sito web del governo francese dedicato alla semplificazione. Gli utenti del sito possono proporre idee di semplificazione; agli interessati si dà la possibilità di partecipare a panel virtuali in cui le proposte si scambiano e argomentano (la “fabbrica delle soluzioni”). Delle idee diventate legge si dà conto in una sezione apposita ([www.faire-simple.gouv.fr](http://www.faire-simple.gouv.fr));
- IRIS, piattaforma del comune di Venezia che raccoglie segnalazioni per la manutenzione urbana; il sito si ispira all’inglese Fix My Street (<http://iris.comune.venezia.it/>)

In ogni caso, è indispensabile progettare pagine web su cui svolgere la consultazione.

### **CASI. L’uso di più tecniche nello stesso processo di consultazione.**

#### *Il MIUR e la consultazione Horizon 2020-Italy*

Il Ministero per l’Università e la Ricerca ha deciso di ricorrere a due strumenti complementari per la consultazione dei soggetti interessati (ricercatori, enti, aziende pubbliche e private) sulla creazione del programma quadro italiano per le attività di ricerca, denominato Horizon 2020-Italy: 1. un questionario online realizzato con l’open source LimeSurvey, a domande chiuse e scale di preferenze; 2. una piattaforma web per la discussione su cui i soggetti interessati hanno potuto (previa registrazione) pubblicare, commentare o votare idee relative ad alcune categorie di discussione pre-identificate dal MIUR. Con l’integrazione dei due canali è stato dunque possibile ricorrere a una base dati quantitativa (derivante dal questionario) e a una serie di proposte di tipo qualitativo (dalla piattaforma) da cui trarre le frequenze e le indicazioni più rilevanti e da cui far derivare poi il testo del programma quadro. La consultazione è stata aperta dall’11 ottobre 2012 all’11 novembre 2012.

#### *La consultazione AGCOM sulla pubblicità online*

In virtù delle proprie competenze nell’ambito del sistema integrato di comunicazione (SIC) e dell’intenzione di procedere in futuro a una valutazione rigorosa e puntuale di settore, l’AGCOM ha svolto dal 9 gennaio al 1° luglio una consultazione pubblica nell’ambito di un’indagine conoscitiva volta ad approfondire le dinamiche di mercato e gli eventuali malfunzionamenti della struttura concorrenziale nella raccolta pubblicitaria online e nella fornitura di nuovi servizi di comunicazione. La consultazione pubblica è stata condotta dall’AGCOM mediante due strumenti: 1. attraverso la pubblicazione di un documento di consultazione (in pdf) compilabile, da rinviare tramite mail; 2. mediante l’apertura di un canale twitter (#consultagcom) per collezionare dati e informazioni aggiuntive e parallele rispetto a quelle inviate tramite questionario. La creazione del canale ha una novità nel modus operandi delle Autorità indipendenti e ha avuto il vantaggio sia di sopperire alla mancanza di interattività dei questionari in pdf, sia di contribuire a promuovere sul web l’iniziativa.

## **Passo 2. Preparare le informazioni a supporto della consultazione**

Che sia una semplice consultazione di tipo *notice and comment* o una consultazione più articolata su una politica pubblica o una nuova infrastruttura, occorre che l’attività di coinvolgimento sia corredata di materiali informativi e di approfondimento che supportino i cittadini nella stesura delle proprie osservazioni. Una corretta informazione è difatti alla base di una partecipazione di qualità.

Nel caso di consultazioni svolte su progetti o schemi normativi, il “documento di consultazione” può essere una relazione che spieghi la nuova norma e che dia conto delle motivazioni che hanno condotto alla decisione di regolare (ad esempio, una relazione illustrativa o, se prevista, una relazione AIR).

Nel caso di consultazioni svolte su politiche pubbliche, è utile fornire informazioni sul contesto normativo attuale, preferibilmente con comparazioni di tipo internazionali. Tali informazioni devono essere raccolte sulle pagine del sito web dedicato alla consultazione.

Nel caso di consultazioni avviate per infrastrutture e nuove opere, è indispensabile preparare documentazioni di approfondimento sull’opera, in modo da agevolare la creazione di opinioni consapevoli.

#### **CASI. L’importanza dei materiali informativi**

Le consultazioni delle Autorità indipendenti, spesso integrate nel processo di analisi di impatto, spesso sono costituite, di fatto, da documenti di consultazione molto dettagliati, che analizzano i contesti normativi, le ipotesi di regolazione e gli effetti delle possibili decisioni. Nei documenti di consultazione le Autorità sottopongono dei quesiti, a cui i soggetti interessati rispondono nei propri position papers, inviati generalmente via email. Tra tutti, si veda come esempio il documento di consultazione 341/12 dell’AEEG, in materia di tariffe per il servizio di distribuzione e misura del gas (<http://www.autorita.energia.it/allegati/docs/12/341-12.pdf>).

La consultazione del MIUR sul titolo legale di studio ha sottoposto ai soggetti interessanti un ampio dossier del Senato che ha approfondito il valore legale della laurea nel contesto europeo (Dossier n. 280, marzo 2011).

La consultazione sulle riforme istituzionali (Partecipa.gov.it) ha invece corredato i questionari e il forum di glossari, testi normativi e approfondimenti sulla Costituzione italiana.

Nel “documento di consultazione”, oltre alle informazioni di supporto, è inoltre necessario inserire riferimenti su:

- il periodo di consultazione, ossia la data di apertura e la data di chiusura dell’iniziativa o, per le consultazioni di cui non si prevede una chiusura sul medio termine (come ad esempio, il punto di ascolto sulla semplificazione “Burocrazia: diamoci un taglio!” o IRIS del comune di Venezia), la specifica della natura permanente. Le date di consultazione sono indispensabili per aiutare i soggetti interessati a organizzarsi nella partecipazione;
- i destinatari della consultazione, specificando se la partecipazione è ristretta ad alcune categorie predeterminate o se è aperta a tutti i soggetti interessati;
- le motivazioni che hanno condotto alla decisione di aprire il processo partecipato;
- l’uso che si intende fare delle osservazioni che pervengono alla consultazione. Definendo il “patto partecipativo” si dà conto in anticipo ai destinatari della consultazione dei limiti e delle potenzialità delle segnalazioni inviate, nonché dei doveri di trasparenza e motivazione di chi gestisce il processo;
- il tipo di feedback che si darà ai rispondenti, specificando se sono previsti report di sintesi sui risultati e dove tali risultati saranno resi disponibili; per questioni di tutela della riservatezza,

occorre specificare in anticipo il grado di pubblicità che si intende dare alle segnalazioni pervenute: ad esempio, la pubblicazione integrale o in sintesi dei testi;

- i responsabili della consultazione, per consentire ai partecipanti di inviare quesiti o segnalazioni sulla struttura stessa della consultazione (ad esempio, su malfunzionamenti dei questionari, del sito, ecc).

### **Passo 3. Avviare ufficialmente la consultazione**

Perché sia consentito a tutti i soggetti interessati di partecipare, occorre dare adeguata pubblicità alla consultazione. Oltre a darne notizia sui siti istituzionali, è possibile supportare iniziative rilevanti anche mediante *communication mix* strategici (come ad esempio, le relazioni pubbliche, i canali ufficiali degli uffici stampa, la pubblicità o il marketing virale).

#### **CASI. Pubblicità e consultazione pubblica**

Un esempio di campagna di comunicazione creata a supporto di una consultazione pubblica è la diffusione dell’iniziativa Partecipa.gov.it, consultazione sulle riforme istituzionali, con lo slogan “Dai voce al tuo pensiero”. La consultazione è stata promossa con l’obiettivo di raggiungere la massima partecipazione; la campagna generalista è stata articolata su diversi media: televisione e radio (mediante spot); forte presenza sui social media (Facebook e Twitter); banner sulle principali testate giornalistiche online; viralizzazione su forum e blog.

Per ulteriori dettagli si veda il rapporto finale sui risultati della consultazione Partecipa.gov.it al link [http://www.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA\\_Rapporto\\_Finale.pdf](http://www.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale.pdf)

Ulteriori esempi internazionali di consultazioni promosse mediante pubblicità sono la consultazione belga sulla semplificazione amministrativa Kafka.be (2005). Sempre con riferimento alla semplificazione, il Paesi Bassi hanno lanciato (aprile 2006) il Museo itinerante delle politiche inutili, che ha promosso attraverso la *publicity* il punto di contatto per i cittadini “Last Van de Overheid”.

Ulteriore stimolo alla partecipazione e alla diffusione dei suoi valori e obiettivi può essere la creazione di una *visual identity* mediante l’uso di codici cromatici e loghi identificativi.

#### **CASI. L’uso dei loghi nelle consultazioni pubbliche**

Loghi e nomi identificativi sono spesso usati per connotare e rendere riconoscibili (e dunque più facilmente ricordabile) le consultazioni che hanno una durata molto lunga o che sono particolarmente rilevanti.

Casi di loghi e siti web dedicati sono rilevabili soprattutto nelle attività di partecipazione legate al processo di semplificazione amministrativa che, essendo spesso permanenti, necessitano di una maggiore fidelizzazione dei partecipanti (ossia di loro ripartecipazioni). Esempi sono il logo del cestino in fiamme per la belga Kafka.be; il bollino dell’inglese Red Tape Challenge; il logotipo di “Burocrazia: diamoci un taglio!”.

Il logo di partecipa.gov.it (insieme al sito, alle declinazioni per il web e alle campagne pubblicitarie di supporto) è un caso di creazione di *visual identity* per un processo di consultazione molto articolato e, ad oggi, non ancora concluso.

## **Passo 4. Gestire il periodo di consultazione**

Una volta avviata la consultazione, è necessario che il team ad essa dedicato ne segua attentamente lo svolgimento, sia supportando le attività di promozione, sia tracciando le statistiche provvisorie sulla partecipazione e sui contenuti delle osservazioni pervenute.

Soprattutto nel caso di consultazioni svolte mediante questionari online, l'analisi dei dati è infatti un'operazione da svolgere in itinere per:

1. verificare, da un punto di vista tecnico, il corretto andamento dell'iniziativa, in modo da correggere eventuali imprevisti o errori;
2. stimare periodicamente la portata della partecipazione, calcolando il numero di osservazioni pervenute ed elaborando automaticamente in tempo reale tutti i dati provenienti dalle domande a risposta chiusa, in modo da poterne render conto anche a mezzi di informazione e soggetti interessati;
3. procedere con l'analisi dei contenuti testuali dei contributi pervenuti, in modo da comprendere per tempo il significato delle informazioni provenienti dalle domande a risposta aperta e classificarne il contenuto per categorie di interesse (ad esempio, aree tematiche, problemi, ecc.).

## **Passo 5. Dare un feedback sugli esiti**

Terminato il periodo di consultazione, è necessario fornire un feedback sugli esiti del processo partecipativo: la richiesta di contributi avanzata dall'apparato burocratico deve rendere a chi i contributi li costruisce, in contropartita, un ritorno informativo sia per ripagare dello sforzo compiuto, sia per rendere il più possibile trasparente il processo di consultazione. Il grado con cui le persone usano gli strumenti di coinvolgimento online dipende in modo estremamente significativo dalla soddisfazione provata durante e dopo il coinvolgimento: in caso di mancato feedback è infatti molto probabile che l'insoddisfazione spinga l'utente a rinunciare ad ulteriori occasioni di coinvolgimento o, nel peggiore dei casi, a raccontare la propria esperienza negativa, disincentivando anche altri a partecipare.

Per feedback sui risultati si intende innanzitutto la pubblicazione di report di sintesi che diano conto di quanto pervenuto attraverso la consultazione, sia in termini quantitativi (ad esempio, relativamente al numero di partecipanti e al loro profilo personale) sia in termini qualitativi (richieste e suggerimenti avanzati). Perché il processo sia totalmente trasparente, è possibile anche procedere alla pubblicazione delle osservazioni pervenute.

### **Esempi di feedback sugli esiti della consultazione**

Gli esiti di una consultazione pubblica possono essere resi mediante: 1. report che sintetizzino le posizioni espresse dai partecipanti; 2. documenti che riportino stralci delle osservazioni pervenute; 3. documenti che riportino il testo integrale delle osservazioni.

Nel caso delle consultazioni su singoli provvedimenti normativi, generalmente si intende per feedback la pubblicazione di una relazione di sintesi (spesso a corredo del nuovo schema di provvedimento così come modificato a seguito consultazione) su quanto espresso dai partecipanti.

Nel caso di consultazioni mediante questionari online, i report di sintesi elaborano le statistiche sulla partecipazione e sui suoi contenuti al termine della consultazione o, nel caso di iniziative permanenti, periodicamente (ad esempio, ogni trimestre, quadrimestre o semestre).

Le consultazioni svolte sui media civici, rendendo spesso pubbliche le segnalazioni ricevute, provvedono a rendicontare tramite report solo rispetto ai dati quantitativi.

Il feedback dovrebbe inoltre essere garantito anche relativamente agli effetti della consultazione sulla regolazione. In concreto, occorre sia rendere conto di quali osservazioni hanno contribuito a formare la decisione finale, sia (auspicabilmente) motivare l'accoglimento e il rigetto delle posizioni espresse dai partecipanti.

#### **Es. Le proposte di “Burocrazia: diamoci un taglio!” diventano legge**

I risultati della consultazione permanente sulla semplificazione amministrativa “Burocrazia: diamoci un taglio” (a cura del Dipartimento della funzione pubblica) sono stati resi pubblici con dei report ad aggiornamento prima trimestrale e poi annuale. Oltre al profilo dei rispondenti e ai contenuti delle segnalazioni, sono state rese note le proposte normative e le disposizioni derivate dalla consultazione. Per approfondimenti, si veda: <http://www.funzionepubblica.gov.it/lazione-del-ministro/le-proposte-dei-cittadini-diventano-legge/presentazione.aspx>



## **ALLEGATO.**

### **Standard minimi per la consultazione pubblica**

#### **Flessibilità**

Le attività di consultazione devono essere modulate in relazione agli obiettivi e ai destinatari delle decisioni da intraprendere. Le tecniche di coinvolgimento possono essere anche combinate tra loro in un unico processo di consultazione, per garantire una partecipazione più ampia e una più variegata disponibilità di dati e informazioni.

#### **Informazione**

Fornire adeguate informazioni a supporto dell'iniziativa di consultazione è il primo passo per avere osservazioni ragionevoli e utili. Le informazioni devono approfondire l'oggetto della consultazione e spiegare le motivazioni che sottendono alla scelta di intraprendere un'attività di coinvolgimento.

#### **Efficacia**

Includere la consultazione pubblica nel processo regolatorio in modo da massimizzare l'uso dei risultati nella decisione finale. Le iniziative di coinvolgimento devono essere impiegate lungo tutto il ciclo di policy making, sia nelle prime fasi di progettazione, sia nelle fasi di attuazione e valutazione del quadro normativo.

#### **Trasparenza e chiarezza**

Rendere trasparenti tutte le fasi del processo di consultazione, esplicitando le motivazioni alla base del coinvolgimento, i termini di consultazione e i risultati. Prima che l'iniziativa parta occorre rendere chiare le regole di ingaggio, ossia le modalità di partecipazione, i destinatari e l'uso che si intende fare delle osservazioni pervenute.

#### **Pubblicità**

Rendere pubblica l'esistenza dell'iniziativa di consultazione, in modo che tutti i soggetti interessati possano parteciparvi. In caso di consultazioni particolarmente rilevanti o permanenti, la creazione di loghi, sito dedicato e *visual identity* può facilitare una più ampia partecipazione e una maggiore fidelizzazione dei rispondenti.

## **Durata**

A seconda degli obiettivi della consultazione, è opportuno fornire ai soggetti interessati tempo sufficiente per partecipare. In caso di attività di consultazioni fitte nel tempo, rendere pubblica la programmazione annuale può agevolare i partecipanti a organizzarsi.

## **Analisi dei dati**

Strutturare la consultazione in modo che i dati siano analizzabili e utili. Nel caso di consultazioni via questionari online, le domande a risposta chiusa sono più facilmente elaborabili, ma devono essere integrate con domande che favoriscano la raccolta di contributi analizzabili qualitativamente.

## **Feedback**

Dare conto delle osservazioni pervenute e della portata della partecipazione. Rendere noti gli effetti che i contributi hanno sulla decisione finale.

## **Accessibilità**

Impiegare strumenti che non intensifichino il *digital divide* e preferire l'impiego di piattaforme uniche per raccogliere tutte le diverse iniziative di consultazione svolte dallo stesso decisore.

## **Innovazione**

Tenersi sempre aggiornati sui mezzi tecnologici a disposizione per rendere la partecipazione più semplice e accessibile e per favorire una più corretta e veloce valutazione dei dati e delle informazioni pervenute.