

ANDREA FLORI

LE CONSULTAZIONI PER GLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO

1. *Premessa*

Il ruolo chiave della consultazione delle parti interessate nelle politiche di miglioramento della qualità della regolazione è oggi generalmente riconosciuto. L'Ocse ha più volte ribadito l'opportunità di rafforzare le relazioni tra governo e cittadini: da più di dieci anni raccomanda che le regolazioni siano sviluppate «*in an open and transparent fashion*» [Oecd, 1995]; più di recente, ha affermato la necessità di processi di regolazione «*transparent and non discriminatory*», nel quadro dei *Guiding principles for regulatory quality and performance* del 2005 [Oecd, 2005]. La partecipazione dei cittadini al *decision-making* governativo consente di migliorare la qualità delle politiche, favorendone l'accettazione, e di accrescere la legittimazione democratica. L'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict), e di Internet in particolare, fornisce l'opportunità per aumentare in modo significativo il coinvolgimento del pubblico nel processo di formulazione delle politiche. Negli ultimi anni, l'Ocse ha dedicato particolare attenzione a questo fenomeno, suggerendo l'utilizzo di siti web interattivi al fine di mettere a disposizione del pubblico le informazioni riguardanti le regolazioni e di ricevere i commenti [Ocse, 2005]. Auspica, inoltre, un ricorso sempre maggiore alle consultazioni online.

Alcuni Paesi hanno scelto di sfruttare le potenzialità offerte dal web, dotandosi di sistemi che consentono ai cittadini di accedere in modo agevole alle informazioni e di partecipare direttamente online. Il meccanismo di *notice and comment*, consistente nella diffusione di documenti per la consultazione e nella richiesta di commenti pubblici entro un determinato periodo di tempo, si presta agevolmente ad essere utilizzato con Internet; è ad esso che si farà maggiormente riferimento nell'analisi che segue.

Si è scelto di esaminare il fenomeno con riferimento a tre contesti, dove le consultazioni, in particolare quelle che ricorrono a sistemi telematici, sono impiegate da tempo e dove sono quindi maturate interessanti esperienze. La ricerca, pertanto, ha preso in considerazione gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'ordinamento dell'Unione Europea.

L'analisi dei suddetti contesti si propone l'obiettivo di mettere in luce buone pratiche e di ricavare indicazioni utili per il caso italiano. A tal fine, si ritiene opportuno riflettere su alcune questioni particolarmente significative, riguardanti: a) il modello organizzativo; b) i contenuti delle linee guida per la consultazione e il valore che questo documento assume; c) l'esistenza di un problema di costi associato ai sistemi di consultazione telematica; d) la capacità delle consultazioni online di accrescere la partecipazione degli interessati al processo di formulazione delle politiche.

2. *Stati Uniti*

Negli Stati Uniti, la partecipazione dei cittadini al processo di *rulemaking* è disciplinata dall'*Administrative Procedure Act* (Apa) del 1946. Si prevede l'obbligo per le agenzie di pubblicare nel Registro Federale una *notice of proposed rulemaking* e di consentire ai cittadini di presentare commenti e osservazioni sulla proposta di atto; le

agenzie devono quindi prendere in considerazione le questioni sollevate dal pubblico prima dell'adozione dell'atto finale.

L'attenzione per l'impiego delle Ict nel processo di *rulemaking* è viva già da diversi anni; in un rapporto del 2001 al Congresso, il *Government Accountability Office* (Gao) ha sottolineato che un impiego sempre maggiore di sistemi basati sull'*Information Technology* può favorire un aumento della quantità e della qualità della partecipazione pubblica, la riduzione degli oneri che gravano sui soggetti regolati e consistenti risparmi per le agenzie [Gao, 2001]. L'*E-Government Act*, approvato nel 2002, ha promosso in modo deciso l'uso dell'*Information Technology*, allo scopo di migliorare la performance nello sviluppo delle regolazioni. La sezione 206 dell'atto contiene alcune disposizioni significative: in primo luogo prevede l'obbligo per le agenzie di accettare, per quanto possibile, commenti inoltrati con mezzi elettronici; in secondo luogo, impone alle agenzie di garantire che un sito web federale, accessibile al pubblico, contenga i *dockets* in formato elettronico. L'*E-Government Act* riprende l'iniziativa di *E-Rulemaking* dell'amministrazione Bush del 2001, composta da tre moduli, e finalizzata alla creazione di un accesso centralizzato per il pubblico per l'individuazione dei materiali relativi ai *rulemakings* e l'invio di commenti.

Nel gennaio 2003 è stato lanciato il sito web *Regulations.gov*, un portale che rappresenta il punto unico di accesso a tutte le regolazioni federali e che intende fornire ai cittadini la possibilità di individuare le proposte di regolazione «*open for comment*», inoltrare commenti elettronicamente, accedere a tutti i materiali collegati alle regolazioni. Al fine di incoraggiare l'utilizzo da parte del pubblico del sito *Regulations.gov*, un memorandum dell'*Office of Management and Budget* (Omb) dell'1 marzo 2004, ha invitato le agenzie a: inserire un riferimento a *Regulations.gov* nella sezione «*addresses*» degli atti che richiedono i commenti pubblici; inserire un link al portale nella homepage dei rispettivi siti web [Omb, 2004].

Il secondo modulo dell'iniziativa di *E-Rulemaking* ha riguardato la creazione di un *electronic docket* esteso all'intero governo federale, il *Federal Docket Management System* (Fdms). Si è scelto, pertanto, di abbandonare i singoli sistemi delle agenzie a favore di una centralizzazione. In un primo momento, il sistema di *E-Rulemaking* era, al contrario, fortemente decentrato: un numero consistente di agenzie aveva iniziato a implementare *dockets* elettronici e ad offrire informazioni sui rispettivi siti web¹. Nel 2002, il direttore dell'Omb, in un memorandum diretto ai vertici dei dipartimenti e delle agenzie, evidenziava l'intenzione di unificare i sistemi sovrabbondanti, che creavano difficoltà nell'invio dei commenti e generavano costi aggiuntivi [Omb, 2002]. Il sistema di *e-docket* federale è stato quindi strutturato in modo centralizzato, prevedendo un unico sistema, che ha sostituito quelli delle singole agenzie. La scelta di implementare un sistema centralizzato, rispetto ad altri due design alternativi, è stata effettuata in seguito a valutazioni, che hanno permesso di accertare che un simile design era più efficiente in termini di costi e più sicuro [Gao, 2005]. L'opzione a favore di un sistema centralizzato offre una serie di vantaggi, riferiti in primo luogo alle economie di scala; inoltre, rende più semplice per i cittadini partecipare, inviando le proprie osservazioni. Tuttavia, è stato osservato che in tal modo si riduce la possibilità per le agenzie di sperimentare per conto proprio [Copeland, 2007]. L'Omb ha svolto ripetute valutazioni dei costi e dei benefici riferiti al sistema di *e-docket* federale: secondo una stima del 2007, il sistema centralizzato

¹ Il *Department of Transportation* si è dotato, dal 1997, di un sistema di *e-docket*, denominato *Docket Management System* (Dms); L'*Environmental Protection Agency*, nel 2002, ha implementato il sistema *Edocket*. Altre agenzie hanno adottato sistemi simili, di diversa qualità.

sarebbe in grado di consentire risparmi tra i 106 e i 129 milioni di dollari nell'arco di cinque anni, diversamente da alternative fondate su design decentrati [Omb, 2008].

I benefici, intesi in termini di costi, dell'iniziativa di *E-Rulemaking* sembrano difficilmente quantificabili; l'Omb, nei rapporti annuali al Congresso sui benefici delle iniziative di *E-Government*, utilizza, talvolta, riferimenti generici a risparmi che deriverebbero dal passaggio delle singole agenzie al sistema Fdms; nel caso di alcune agenzie i risparmi vengono quantificati: si tratta, in genere, di costi che l'agenzia avrebbe sostenuto nel caso in cui avesse dovuto dotarsi autonomamente di simili sistemi [Omb, 2008].

3. Regno Unito

Nel Regno Unito il ricorso alle consultazioni è particolarmente esteso. Da diversi anni l'attività di consultazione è disciplinata da un codice di pratiche, più volte aggiornato e modificato. Nel 2000 veniva adottata una prima versione del *Code of practice on consultation*, successivamente modificata nel 2004. Tre anni dopo, la politica del governo in materia di consultazioni è stata sottoposta ad una *review*, che ha previsto la pubblicazione di un documento, volto a raccogliere le opinioni del pubblico. Nel luglio 2008 è stata quindi pubblicata la terza versione del codice, contenente sette criteri, che devono essere riprodotti in ciascun documento di consultazione². Sulla pagina web del *Better Regulation Executive* (Bre) è inoltre disponibile una guida per i funzionari che devono condurre le consultazioni, focalizzata su alcuni aspetti di carattere pratico. Il codice non ha valore di legge; i dipartimenti, nel caso in cui si discostino dai criteri dettati dal codice, sono invitati ad esplicitare con chiarezza le motivazioni.

Il codice prevede che le consultazioni debbano durare almeno dodici settimane, in modo da permettere una qualità elevata delle risposte del pubblico; tuttavia, si prevede la possibilità, in determinate circostanze, di periodi più lunghi o più brevi. Si riconosce, inoltre, l'esistenza del problema della *consultation fatigue*: inviare osservazioni per tutte le consultazioni condotte dal governo può risultare estremamente complesso e costoso; il codice, pertanto, contiene una serie di misure per minimizzare l'onere delle consultazioni, suggerendo l'utilizzo delle informazioni già disponibili e favorendo il ricorso a sistemi che diano la possibilità di rispondere direttamente online.

Le organizzazioni che adottano il codice sono tenute a nominare un *Consultation coordinator*, al quale, tra l'altro, compete di assicurare che le consultazioni condotte all'interno delle organizzazioni si conformino ai criteri del codice, monitorare le consultazioni in corso e valutare l'efficacia delle consultazioni concluse, diffondere buone pratiche all'interno dell'organizzazione, mantenere aggiornate le pagine web relative alle consultazioni dell'organizzazione.

Ciascun dipartimento deve rendere le proprie consultazioni facilmente accessibili: a tal fine, la guida suggerisce di pubblicare tutte le consultazioni in una singola pagina web, collegata facilmente alla home page del dipartimento. Il codice del 2000 ha previsto la creazione di un registro online delle consultazioni pubbliche in corso³; allo stato attuale, il

² I sette criteri del *Code of practice* del luglio 2008 riguardano: 1. *When to consult*. 2. *Duration of consultation exercises*. 3. *Clarity of scope and impact*. 4. *Accessibility of consultation exercises*. 5. *The burden of consultation*. 6. *Responsiveness of consultation exercises*. 7. *Capacity to consult*.

³ Si tratta di un «*web-based central register of current public written consultations*», localizzato al sito www.ukonline.gov.uk.

sito *Direct.gov*, nella sezione «*government, citizens, rights*», fornisce un elenco delle pagine web dedicate alle consultazioni di numerosi dipartimenti e pubblica alcune consultazioni⁴. Il sito web *info4local.uk* ospita le consultazioni effettuate dal governo e fornisce un servizio di notifiche via e-mail.

Il codice raccomanda alle organizzazioni che realizzano le consultazioni di svolgere un'analisi accurata dei commenti e di rendere pubblici i sommari delle opinioni principali espresse nei contributi, provvedendo inoltre ad esplicitare l'impatto che essi hanno esercitato sul contenuto della politica.

Ciascun dipartimento realizza un'attività di monitoraggio delle proprie consultazioni. Una specifica sezione della relazione annuale è dedicata al rapporto sulla *better regulation*, che elenca il numero delle consultazioni effettuate, illustrando le motivazioni in caso di consultazioni che sono durate meno di dodici settimane.

4. *Unione Europea*

Nell'ordinamento comunitario, la consultazione degli *stakeholders* ha assunto negli ultimi anni una rilevanza sempre maggiore. Il Libro bianco sulla governance europea del 2001 ha evidenziato la necessità di rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo, attraverso l'adozione di un codice di condotta contenente criteri qualitativi minimi (standard). [Commissione europea, 2001]. Nel 2002, la Commissione ha adottato una comunicazione contenente i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate, documento che rappresenta un contributo al piano d'azione «Semplificare e migliorare la regolamentazione». Con esso, la Commissione si è dotata di una strategia coerente per l'attività di consultazione; in precedenza, ciascun servizio all'interno della Commissione disponeva di propri metodi per coinvolgere le parti interessate. [Commissione europea, 2002]. Gli standard sono stati adottati a seguito di una consultazione, finalizzata a raccogliere le opinioni del pubblico; sono inoltre state previste alcune misure per favorire l'attuazione e la corretta applicazione dei requisiti minimi, quali: seminari di formazione, assistenza online al personale della Commissione.

I requisiti minimi riguardano:

- a) chiarezza sull'oggetto delle consultazioni;
- b) destinatari delle consultazioni;
- c) pubblicazione;
- d) limiti di tempo per partecipare;
- e) ricevuta e feedback.

Il requisito della pubblicazione impone la predisposizione di un punto unico di accesso per ogni consultazione; a tal fine, la Commissione si serve del portale *Your voice in Europe*, sito web che si inserisce all'interno dell'*Interactive Policy Making Initiative* (Ipm), politica lanciata nel 2001 con lo scopo di migliorare la governance attraverso l'utilizzo di Internet. *Your voice in Europe* permette a tutti i cittadini di partecipare alle consultazioni aperte e di visionare i risultati delle consultazioni concluse⁵; offre inoltre la possibilità di accedere a tutte le informazioni e alla documentazione rilevante. Lo strumento Ipm consiste

⁴ http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG_170463.

⁵ Secondo i rapporti annuali sull'attuazione della politica di *Better lawmaking*, nel 2005 la Commissione ha condotto 106 consultazioni via Internet attraverso il portale *Your voice in Europe*; il numero è salito a 129 nel corso del 2006.

in un sistema di questionari online, che facilita la partecipazione e allo stesso tempo agevola l'attività di analisi delle risposte.

La Commissione si impegna a fornire ai partecipanti il tempo sufficiente per l'invio delle osservazioni: il periodo previsto è di almeno otto settimane, anche se si ammette la possibilità di tempi più ristretti in caso di urgenza o nel caso in cui il pubblico abbia già avuto l'opportunità di esprimere il proprio parere.

I requisiti minimi presentano, tuttavia, alcuni elementi di criticità. In primo luogo, si applicano solamente alle principali iniziative politiche, in particolare quelle che richiedono una valutazione di impatto più approfondita; una seconda questione, riguarda la natura non giuridicamente vincolante degli standard. La Commissione ha scelto lo strumento della comunicazione anche al fine di evitare la possibilità che le proposte potessero essere impugnate davanti alla Corte di Giustizia per una consultazione inadeguata o insufficiente⁶ [Commissione europea, 2002].

Nel 2006 la Commissione ha pubblicato il Libro Verde relativo all'Iniziativa europea per la trasparenza, allo scopo di avviare una consultazione pubblica su alcuni aspetti dell'iniziativa. I partecipanti hanno individuato alcune carenze nell'applicazione dei requisiti minimi: non è stato fornito un feedback adeguato circa il modo in cui i commenti pubblici sono stati presi in considerazione dalla Commissione; il limite minimo di otto settimane per l'invio dei commenti pubblici non è stato sempre rispettato.

5. Partecipazione alle consultazioni online

Particolare attenzione ha suscitato la questione relativa agli effetti che i sistemi telematici determinano sulla partecipazione pubblica; ai fini dell'analisi, si è scelto di adottare l'indicatore di partecipazione rappresentato dal numero dei commenti pervenuti sulle proposte di atto.

Per quanto riguarda il caso statunitense, esistono dati particolarmente interessanti. Secondo quanto riportato dal direttore dell'iniziativa di *E-Rulemaking*, dal lancio del sito *Regulations.gov* sino al luglio 2007, sono stati inoltrati 107.812 commenti attraverso il portale [Copeland, 2007]. Il *Department of Transportation* ha riferito che dal 1997, cioè dall'adozione di un *docket* elettronico, il numero dei commenti sarebbe passato da 3.000 su 155 *rulemakings* in quell'anno, a circa 63.000 su 119 *rulemakings* nel 2000 [Beierle, 2003]. Un altro dato rilevante è relativo al procedimento riguardante il *National Organic Program* dell'*Agricultural Marketing Service*, che ha generato 275.000 contributi pubblici, di cui 21.000 inviati elettronicamente⁷.

L'esame effettuato su otto procedimenti, riferiti ad un arco di tempo compreso tra il 2004 e il 2007, e individuati attraverso il portale *Regulations.gov*, ha fornito risultati quantitativamente molto differenti: il numero medio di commenti pervenuti è risultato pari a 9,375. Il totale dei contributi pubblici per ciascun caso è riassunto nella tabella 5.1.

⁶ La Commissione ha perseguito l'obiettivo di creare una cultura della consultazione senza ricorrere a norme di legge, ritenendo che un tale strumento avrebbe necessariamente portato rigidità e rallentamenti nel processo di policy-making [Commissione europea, 2001].

⁷ Il sito web del *National Organic Program* è visitabile all'indirizzo <http://www.ams.usda.gov/nop>.

Agenzia	Rulemaking	Commenti
Epa	<i>Ethylene Oxide Emission Standard for Sterilization Facilities</i>	8
Epa	<i>Ethylene Oxide Hospital Sterilization</i>	10
Usda	<i>Treatments for Fruits and Vegetables</i>	13
Usda	<i>Importation of Swine and Swine Products from the European Union</i>	10
Epa	<i>National Emission Standards for Gasoline Distribution Facilities (Bulk Gasoline Terminals and Pipeline Breakout Stations) under Clean Air Act 112(d)(6) and (f)(2)</i>	8
Dot	<i>Pipeline Integrity Management - Timeframes for Repairing Liquid Pipelines and Requirements for Gas Pipelines operated by Liquid Pipeline Operators</i>	12
Nhtsa	<i>Retro Fit On-Off Switches for Air Bags; Vehicle Modifications To Accommodate People With Disabilities</i>	6
Nhtsa	<i>Federal Motor Vehicle Safety Standards</i>	8

Tab. 5.1. Stati Uniti. Rulemakings e totale dei commenti pubblici

Un esame analogo è stato svolto su alcune consultazioni della Commissione europea, individuate attraverso il sito *Your voice in Europe*. La partecipazione è risultata estremamente variabile: due consultazioni, in particolare, hanno suscitato notevole interesse da parte del pubblico, generando oltre quarantamila commenti; si tratta di casi che hanno riguardato il settore ambientale e quello della sicurezza alimentare. Il volume di commenti pubblici è riassunto nella tabella 5.2.

Tab. 5.2. Consultazioni della Commissione e partecipazione pubblica

Settore	Consultazione pubblica	Commenti
<i>Environment</i>	<i>Public consultation on the revision of directive 86/609/EEC on the protection of animals used for experimental and other scientific purposes</i>	42.938
<i>Enterprise and industry</i>	<i>Stakeholder consultation in implementation of the globally harmonised system of classification and labelling of chemicals (Ghs) in community legislation</i>	370
<i>Agriculture</i>	<i>Stakeholder consultation on the draft commission staff working document in support of the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on implementation of the Eu forestry strategy</i>	58
<i>Plant health</i>	<i>Public consultation launched on fruit propagating material and plants intended for fruit production</i>	20
<i>Transport</i>	<i>Public consultation on the "revision of the community legislation on the access to the road transport market and on the admission to the occupation of road transport operator"</i>	67
<i>Food safety</i>	<i>Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the Eu</i>	175
<i>Public health</i>	<i>Open consultation on organ donation and transplantation. Policy options at Eu level</i>	73
<i>Food safety</i>	<i>Community action plan on animal welfare and protection: welfare and protection of farmed animals</i>	44.491

Il quadro che emerge dall'esame svolto si caratterizza per un'elevata variabilità, che rende particolarmente complesso stabilire l'effettiva efficacia dei sistemi di *e-comment* nell'incrementare la partecipazione pubblica. In particolare, un ruolo chiave sembra essere svolto dalla tematica oggetto di regolazione: determinate questioni – tra queste, senz'altro, quelle ambientali – riescono a mobilitare maggiormente la popolazione. Ciò induce a considerare con particolare prudenza i casi di eccellenza, che hanno entusiasmato i *techno optimists*, ma che non devono portare a conclusioni troppo affrettate sui meriti delle Ict.

Come si è visto, le consultazioni telematiche, in alcuni casi, generano un numero molto elevato di commenti: in queste circostanze l'analisi dei contributi pubblici e l'individuazione delle principali questioni espresse al loro interno può rivelarsi un'attività estremamente complessa. Negli Stati Uniti, le agenzie che ne hanno la possibilità affidano il compito a privati. Lo stesso accade nel Regno Unito; si consideri, a titolo esemplificativo, la consultazione «*Adding capacity at Heathrow Airport*», avviata dal *Department of Transport* nel novembre 2007. La consultazione è stata gestita dal dipartimento affidando specifici compiti a privati; un team apposito si è occupato di esaminare le 69.377 risposte del pubblico.

4. *Indicazioni di policy*

In Italia, il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale (Cad), riprendendo una disposizione della l. 29 luglio 2003, n. 229, disciplina la consultazione per le iniziative normative del governo: l'art. 55 prevede, infatti, la possibilità che la Presidenza del consiglio dei ministri pubblici su sito telematico le notizie relative ad iniziative normative del governo, e i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino, conformemente alle norme in materia di trattamento dei dati personali. Aggiunge inoltre che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuate le modalità di partecipazione del cittadino alla consultazione gratuita in via telematica».

Il Servizio per la trasparenza dell'attività normativa del governo, all'interno dell'Ufficio del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, svolge, ai sensi della suddetta norma del Cad, «ogni utile attività diretta a consentire l'informazione, la conoscenza e la diffusione, in via telematica, delle iniziative normative del Governo e dei disegni di legge di particolare rilevanza ed interesse pubblico». All'interno del sito web del governo, inoltre, è istituito uno sportello telematico, gestito dal Servizio per la trasparenza dell'attività normativa del governo, che consente di richiedere informazioni sui provvedimenti normativi deliberati dal Consiglio dei ministri, attraverso lo strumento della posta elettronica.

Il Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (Pas) del 2007, in attuazione dell'art. 55 del Cad, ha previsto:

1. la sperimentazione della consultazione telematica su almeno cinque provvedimenti normativi;
2. l'individuazione delle modalità da seguire per la realizzazione della sperimentazione, preceduta da una ricognizione delle buone pratiche sviluppate a livello nazionale e internazionale;
3. l'emanazione di una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri per la fissazione delle linee guida per lo svolgimento a regime delle consultazioni.

Ha previsto, oltre a ciò, la realizzazione di un sito web dedicato alla consultazione telematica sugli schemi di atti normativi. I termini di realizzazione previsti dal Pas non sono stati rispettati; la relazione di verifica sullo stato di avanzamento del Pas al 15 novembre 2007, menziona la realizzazione, in via sperimentale, di una consultazione telematica finalizzata alla raccolta di osservazioni e suggerimenti per l'attuazione del Piano, di cui è stata resa pubblica una sintesi dei risultati.

A livello nazionale, esistono esperienze particolarmente significative, cui si può guardare con attenzione⁸: le Autorità indipendenti di regolazione, infatti, ricorrono da tempo alla consultazione degli interessati, anche attraverso l'utilizzo di Internet⁹.

▪ *Definizione delle linee guida per la consultazione*

L'indagine effettuata permette di ricavare alcune indicazioni in merito alla definizione delle linee guida per la consultazione; il contenuto di queste ultime, conformemente alle buone pratiche internazionali, dovrebbe comprendere alcuni elementi, tra i quali assumono un particolare rilievo:

- a) la chiarezza dei documenti di consultazione; più specificamente, si dovrebbero dare indicazioni precise circa l'oggetto della consultazione e le modalità per partecipare;
- b) il periodo di tempo a disposizione degli interessati per l'invio dei commenti. In proposito, si potrebbe prevedere un arco di tempo tra le otto e le dodici settimane, in modo da assicurare l'elaborazione, da parte dei partecipanti, di contributi di qualità; inoltre, deve essere prevista la possibilità, in determinate circostanze, di periodi più lunghi o più brevi;
- c) una efficace pubblicità delle consultazioni, da realizzarsi sfruttando in modo ampio le potenzialità offerte dal web;
- d) la garanzia di un feedback adeguato nei confronti del pubblico, attraverso la pubblicazione di sommari dei commenti pervenuti; deve inoltre essere fornita ai cittadini la possibilità di venire a conoscenza del modo in cui le osservazioni pubbliche hanno influenzato il contenuto della politica.

Si ritiene opportuno, nella fase di definizione della strategia per le consultazioni, coinvolgere il pubblico al fine di raccogliere osservazioni e proposte. L'adozione delle linee guida deve quindi essere accompagnata da misure volte a sensibilizzare i funzionari che devono realizzare le consultazioni.

▪ *Realizzazione di un portale per le consultazioni*

Alla luce delle esperienze internazionali esaminate, la realizzazione di un sito web dedicato alle consultazioni sugli schemi di atti normativi sembra rappresentare uno strumento particolarmente significativo. Il sito potrebbe costituire un punto unico di accesso a tutte le consultazioni del governo, sia in corso che concluse, e alle informazioni rilevanti. In tal modo si permette al pubblico di venire agevolmente a conoscenza delle principali proposte su cui il governo intende raccogliere le osservazioni. Per questo, è

⁸ Tra le esperienze a livello nazionale, si può menzionare il Dipartimento del Tesoro, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che realizza consultazioni online, attraverso la diffusione sul sito web di documenti di consultazione, e fornendo la possibilità di rispondere ad un apposito indirizzo di posta elettronica.

⁹ Con riguardo alle Autorità indipendenti, occorre precisare che la partecipazione dei privati ai procedimenti di regolazione è considerata essenziale: in questo senso si è pronunciato il Consiglio di Stato, sez. VI, nella sentenza 27 dicembre 2006, n. 7972.

opportuno che il sito sia il più possibile completo e mantenuto costantemente aggiornato; ciascuna amministrazione dovrebbe quindi provvedere a trasmettere tutte le informazioni necessarie.

Deve essere altresì consentita la partecipazione attraverso appositi indirizzi di posta elettronica; in taluni casi è possibile inoltre ricorrere a questionari compilabili direttamente online dai partecipanti: questo strumento rende la partecipazione meno onerosa e allo stesso tempo risulta più agevole l'analisi delle risposte.

▪ *Problematiche relative all'implementazione e criticità derivanti dall'impiego di Ict*

L'implementazione di sistemi di consultazione telematica potrà avvenire in modo graduale; è necessario, infatti, che i funzionari che devono realizzare le consultazioni sviluppino competenze adeguate e si adattino alle nuove metodologie, superando le eventuali resistenze; questo obiettivo potrà essere perseguito attraverso seminari di formazione e la diffusione di buone pratiche.

L'impiego di sistemi basati su Internet richiede risorse, competenze specifiche, e può quindi imporre costi rilevanti. Si può facilmente supporre, infatti, che l'attività di analisi dei commenti pubblici, che deve essere effettuata in modo accurato, possa rivelarsi particolarmente costosa. Nell'ipotesi in cui il ricorso allo strumento telematico consenta effettivamente di incrementare il coinvolgimento del pubblico, esaminare i contributi ricevuti può divenire ancor più complesso e difficilmente gestibile dalle amministrazioni. Dall'analisi svolta è emerso che la partecipazione pubblica è una componente delle consultazioni che può variare in modo molto significativo, anche per effetto della questione trattata. Occorre, quindi, prevedere la possibilità, limitata alle circostanze in cui la quantità di input proveniente dal pubblico sia particolarmente consistente, di affidare l'attività di analisi dei commenti pubblici a privati.

L'efficacia dei sistemi di consultazione telematica deve essere attentamente valutata, anche al fine di evidenziare carenze e possibili miglioramenti: in proposito, si può prevedere un sistema di monitoraggio centrale; analogamente a quanto avviene nel Regno Unito, inoltre, sembra utile l'individuazione di responsabili delle consultazioni all'interno di ciascuna amministrazione.

Il ricorso ad Internet pone ulteriori problemi, legati in particolare alla possibilità che si creino disequaglianze, dovute alla presenza di *information technology* «*have – nots*». Il problema del *digital divide* deve quindi essere preso in attenta considerazione. Il ricorso esclusivo a sistemi basati su Internet comporterebbe, infatti, l'esclusione di consistenti porzioni di popolazione, che non hanno accesso a questo genere di tecnologie; per evitare che si verificino tali conseguenze occorre assicurare l'impiego di sistemi di consultazione «tradizionali», accanto a quelli basati su Internet. L'invio di commenti con mezzi elettronici, pertanto, deve essere considerato una delle possibili opzioni a disposizione del pubblico per intervenire nel processo di *policy-making*.

BIBLIOGRAFIA

Beierle T.C., *Discussing the rules: Electronic Rulemaking and Democratic Deliberation*, Discussion paper 03-22, Resources for the Future, april 2003 (<http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-03-2.pdf>).

Better Regulation Executive – Cabinet Office, *Code of practice on consultation*, September 2005.

- Better Regulation Executive – Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, *Effective Consultation (asking the right questions, asking the right people, listening to the answers). Government Response*, December 2007 (<http://www.berr.gov.uk/files/file44374.pdf>).
- Better Regulation Executive – Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, *Code of practice on consultation*, July 2008 (<http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf>).
- Better Regulation Task Force, *Get Connected. Effective Engagement in the EU*, September 2005 (<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/getconnected.pdf>).
- Cabinet Office, *An evaluation of the Cabinet Office guide: How to conduct written consultation exercises (An introduction for central government)*, Modernising Public Services, March 2000 (<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/report.htm>).
- Cabinet Office, *Code of practice on written consultation*, November 2000 (http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/_consultation.pdf).
- Cabinet Office, *Effective Consultation (asking the right questions, asking the right people, listening to the answers)*, June 2007 (<http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf>).
- Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, COM (2001) 428 definitivo, Bruxelles, 5 agosto 2001 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf).
- Commissione europea, *Comunicazione Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704 definitivo, Bruxelles, 11 dicembre 2002 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea, *Piano d'azione «semplificare e migliorare la regolamentazione»*, COM (2002) 278 definitivo, Bruxelles, 5 giugno 2002 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea *Relazione della Commissione. «Legiferare meglio 2005» ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (13a relazione)*, COM (2006) 289 definitivo, Bruxelles, 13 giugno 2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0289:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea *Relazione della Commissione. «Legiferare meglio 2006» ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (14a relazione)*, COM (2007) 286 definitivo, Bruxelles, 6 giugno 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0286:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea, *Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza*, COM (2006) 194 definitivo, Bruxelles, 3 maggio 2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea, *Comunicazione «Seguito del Libro verde Iniziativa europea per la trasparenza»*, COM (2007) 127 definitivo, Bruxelles, 21 marzo 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:IT:PDF>).
- Copeland C.W., *CRS Report for Congress. Electronic Rulemaking in the Federal Government*, Congressional Research Service, 16 ottobre 2007.
- Oecd, *Reccomendation of the Council of the Oecd on improving the Quality of Government Regulation. Including the OECD reference Checklist for Regulatory Decision-Making and Background note*, Paris, 1995 ([http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF)).
- Oecd, *Engaging Citizens Online for Better Policy-making*, Policy Brief, Paris, marzo 2003 (<http://www.oecd.org/dataoecd/62/23/2501856.pdf>).
- Oecd, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, PUMA Policy Brief No. 10, Paris, luglio 2001 (<http://www.oecd.org/dataoecd/24/12/2384164.pdf>).

Oecd, *Oecd Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005 (<http://www.oecd.org/dataoecd/3/51/36328053.pdf>).

Oecd, *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, 2003 (<http://www.oecd.org/dataoecd/9/11/35176328.pdf>).

Office of Management and Budget, *Memorandum for the heads of executive departments and agencies - Redundant Information Systems Relating to On-Line Rulemaking Initiative*, 6 maggio 2002.

Office of Management and Budget, *Memorandum for the President's management council – Subject: Regulations.gov*, 1 marzo 2004.

Office of Management and Budget, *FY 2003 Report to Congress on implementation of the E-government act*, 8 marzo 2004 (http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/egov/fy03_egov_rpt_to_congress.pdf).

Office of Management and Budget, *Report to Congress on the benefits of the President's E-Government Initiatives – Fiscal Year 2008*, 2008 (http://www.whitehouse.gov/omb/assets/egov_docs/FY08_Benefits_Report.pdf).

U.S. General Accounting Office, Rep. N. GAO-01-232, Report to Congressional requesters, *Regulatory Management. Communication About Technology-Based Innovation Can Be Improved*, febbraio 2001 (<http://www.gao.gov/new.items/d03901.pdf>).

U.S. General Accounting Office, *Progress Made in Developing Centralized E-Rulemaking System*, September 2005 (<http://www.gao.gov/new.items/d05777.pdf>).