

Strumenti ed esperienze di partecipazione nei procedimenti decisionali. Una breve introduzione

di Elisa Cavasino*

SOMMARIO: 1. Il problema del funzionamento autenticamente democratico del circuito della rappresentanza politica. – 2. La partecipazione democratica nella transizione digitale.

1. *Il problema del funzionamento autenticamente democratico del circuito della rappresentanza politica.*

Nel dibattito pubblico sul futuro della democrazia nello Stato costituzionale di diritto uno degli aspetti più controversi riguarda la necessità assicurare il funzionamento autenticamente *democratico* del circuito della rappresentanza politica. C'è chi affronta il tema con riferimento all'esigenza di riattivare gli istituti di partecipazione democratica già presenti nel tessuto ordinamentale; c'è chi riflette sulle distinzioni fra democrazia diretta, partecipativa e rappresentativa al fine di vagliare se sussiste astrattamente o con riferimento ad esperienze concrete la possibilità di integrarle. Quel che è certo è che partecipazione e trasparenza dei processi decisionali sono principi necessari al funzionamento della rappresentanza e della responsabilità politica sia nella definizione dei cicli di *policy* e nell'*iter* legislativo sia nel farsi dell'azione amministrativa.

Il nodo della trasparenza e di una corretta rappresentazione della platea di interessi e di *valutazione* delle *istanze socio-economiche* che riescono ad avere *voice* nei processi politico-amministrativi è cruciale e nei contributi qui pubblicati esso viene affrontato anche con riferimento all'impatto delle tecnologie digitali.

* Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di Palermo

2. *La partecipazione democratica nella transizione digitale.*

Questa sezione ha ospitato scritti che prendono in esame l'impatto della transizione digitale sul circuito della rappresentanza politica (F.G. Campodonico, C. Cozzi Fucile, *Rappresentanza degli interessi, Lobbying, Informazione ed Educazione: per una nuova declinazione della democrazia rappresentativa*) e la rivitalizzazione dell'iniziativa legislativa popolare (Giulia Giacobbe, *Le nuove frontiere della partecipazione democratica nel processo decisionale pubblico: esempi di crowdlaw con sguardo proteso al nascente fenomeno del digital lobbying*).

Altri contributi hanno abbracciato l'idea di ripensare le procedure normative, di bilancio ed i cicli di *policy* sempre nell'ottica di una loro effettiva razionalità e trasparenza.

Con riferimento alla definizione dei cicli di *policy* M. Rotolo, *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare italiano: tra disfunzioni ed opportunità di riforma*, coglie bene alcune disfunzioni della forma di governo parlamentare. Affronta invece il nodo della *consapevole* partecipazione ai processi di bilancio a livello locale C. Livolsi con il suo contributo avente ad oggetto *Il bilancio partecipativo nel Comune di Bologna. Spunti di rilievo democratico-costituzionale*. Con riferimento alla ricerca di *innovazione* nei processi di regolazione F. Scuderi di Miceli, *Spinte gentili e partecipazione pubblica: un'indagine sull'innovazione nella regolazione*, si sofferma quindi sulla possibilità e sulle forme di valorizzazione del *nudging* nell'ordinamento italiano.

F.G. Campodonico e C. Cozzi Fucile, nel loro contributo, collocato in apertura alla sezione data l'ampiezza e l'ambizione sistematica che lo caratterizza, affrontano con coraggio relevantissime categorie e problematiche giuspubblicistiche sottese al tema da loro prescelto, impegnandosi in un confronto con categorie ed opinioni elaborate dalla dottrina sul concetto di rappresentanza politica e di democrazia partecipativa. Gli Autori giungono ad affrontare le sfide delle nuove tecnologie dell'informazione per rendere delle interessanti considerazioni conclusive su come salvaguardare il punto di equilibrio che la Costituzione repubblicana ricerca fra democrazia rappresentativa e istituti di democrazia diretta.

F.G. Campodonico e C. Cozzi Fucile valorizzano, condivisibilmente, il rilievo che per il futuro della rappresentanza democratica ha il diritto all'informazione, all'educazione ed all'istruzione e propongono come soluzione direi "obbligata" per assicurare il fisiologico funzionamento del circuito della rappresentanza politica: la definizione nel tessuto normativo di istituti volti a

regolare e a *filtrare* l'ingresso trasparente degli interessi nei processi normativi. Gli Autori chiudono la loro analisi con riferimento all'esperienza della Regione Toscana sul Registro dei gruppi d'interesse, che presenta ombre e luci.

Come F.G. Campodonico e C. Cozzi Fucile, anche G. Giacobbe, nel suo contributo descrive e riflette sulla democrazia partecipativa come complementare e non sostitutiva rispetto a quella rappresentativa e si preoccupa di inquadrare il fenomeno della partecipazione nella *democrazia digitale*, cogliendo le differenze che corrono fra democrazia partecipativa e democrazia diretta in questo contesto.

Nel contributo di G. Giacobbe si rappresentano in modo chiaro e informato alcuni fenomeni in atto anche nella nostra esperienza costituzionale quali lo sviluppo di *piattaforme digitali* che mirano a *rivitalizzare* il funzionamento del circuito della rappresentanza sulla base dell'inserimento di meccanismi di costante raccordo fra rappresentanti e rappresentati.

È in questo contesto che l'Autrice discute del *crowdlaw* come strumento *istituzionalizzato* volto a rendere gli organi della rappresentanza più "responsivi" rispetto ai rappresentati ma anche come strumento *privatizzato* utilizzato dai *lobbisti digitali* per condizionare i processi normativi.

Il contributo di M. Rotolo affronta un tema più classico, il nodo della rivitalizzazione del Parlamento nell'elaborazione e valutazione delle politiche pubbliche.

L'Autore s'impegna nel tratteggiare e valutare la possibile resa di istituti di diritto parlamentare e che possono essere innestati nel quadro normativo per assicurare lo sviluppo di cicli di *policy* in cui il Parlamento possa effettivamente esercitare la "funzione valutativa" delle politiche pubbliche, misurandone l'impatto.

M. Rotolo mette in evidenza che ciò è essenziale in un contesto in cui è evidente il processo di tecnicizzazione del diritto e la rottura dell'equilibrio fra Governo e Parlamento nel funzionamento della forma di governo parlamentare a tutto vantaggio del Governo.

L'Autore propone infine una soluzione organizzativa che potrebbe a suo parere consentire, progressivamente, di ristabilire l'equilibrio perduto. M. Rotolo ritiene necessario immaginare un organo *parlamentare* deputato alla valutazione delle politiche pubbliche, non essendo sufficiente, allo stato, l'esercizio della funzione refertuale della Corte dei conti o l'attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio (con riferimento alle loro specifiche competenze).

L'organo parlamentare di cui discute *de iure condendo* M. Rotolo «si

connota dal tritico committenza politica, struttura tecnica e procedure di collegamento che, pertanto, lo inquadrano come un soggetto tecnico direttamente sollecitato dal decisore politico a fornire una base conoscitiva per la deliberazione [... capace di offrire una] sicura valorizzazione politico-parlamentare del dato tecnico fornito». Resta da osservare se nella prassi, in realtà, quantomeno con riferimento ai vincoli euro-nazionali in materia di economia e finanza pubblica, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio possa rappresentare una soluzione già praticamente operativa che sia capace di restituire al Parlamento pienezza dei poteri d'indirizzo e controllo (e dunque anche di valutazione) delle politiche pubbliche e delle conseguenti scelte normative in materia di bilancio.

La partecipazione e la trasparenza dei processi politico-amministrativi sono al centro dell'analisi di C. Li Volsi, che propone le sue riflessioni sul tema muovendo da un'esperienza concreta: il bilancio partecipativo del Comune di Bologna.

L'Autrice descrive il quadro regolamentare nel quale questa esperienza si è sviluppata e rende delle considerazioni sui risultati e le ricadute pratiche della stessa. La tesi sviluppata dall'A. è che per invertere in modo compiuto nella realtà ordinamentale il rilievo che assume il bilancio – che è un *bene pubblico* come c'insegna la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 184 del 2016) – è necessario che i cittadini acquisiscano consapevolezza del rapporto che nel ciclo di bilancio s'instaura tra rappresentanti e rappresentati. A tal fine, C. Li Volsi ritiene che sia necessario che ogni singolo cittadino si *percepisca*, attraverso un'opportuna disciplina volta a regolamentare la partecipazione al *farsi* del bilancio pubblico senza snaturare, però, il profilo della *responsabilità-accountability* degli *amministratori*, come «co-autore di tali scelte. Nelle premesse della interazione dialogante e collaborativa tra amministratori e amministrati a mezzo della quale si realizza, il bilancio partecipativo sembra allora avvalorare l'idea del bilancio come “bene pubblico”, ovvero sia una “amministrazione dei beni dei cittadini”, con cui la democrazia può trovare (*rectius*: recuperare) una dimensione vivifica di realizzazione, riconciliando il demos al circuito politico-rappresentativo».

Sempre nell'ottica dell'innovazione di procedure che direi sono *elementi strutturali*, caratterizzanti l'impianto delle democrazie rappresentative, bisogna anche confrontarsi con il tema della valutazione dell'impatto della regolazione e della misurazione dello stesso. F. Scuderi di Miceli si propone di esaminare tale tema con riferimento al *nudge*, muovendo dal notissimo contributo

(più volte rimaneggiato) di R. Thaler e C.R. Sunstein. L'Autore offre un quadro ricostruttivo delle esperienze nelle quali la psicologia sociale è stata utilizzata nell'ambito delle *policy* di regolazione per soffermare poi l'attenzione sull'esperienza italiana. Si rileva inoltre che sebbene il Consiglio di Stato abbia già in passato affermato che l'analisi comportamentale avrebbe potuto essere applicata alla regolamentazione o che «*il ricorso a esperimenti cognitivi per conoscere in anticipo la reazione dei destinatari alle regole*» avrebbe potuto consentire di «*deliberare regole più efficaci*» (queste sono citazioni riprese dallo stesso A. dalla posizione espressa dal Consiglio di Stato nel 2017 in sede consultiva), «le AIR e VIR a un anno dall'entrata in vigore si rivelarono spesso una giustificazione a posteriori di scelte già compiute, anziché uno strumento per orientare le scelte regolatorie». Per Scuderi di Miceli, viene così adottata una differente soluzione volta ad integrare l'analisi comportamentale nei processi amministrativi e regolatori nell'esperienza italiana, mediante la costituzione «nel 2020 [del] Team di Analisi Comportamentale (TAC) presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. Le prime esperienze del TAC, però, si sono concentrate solamente sui comportamenti dei dipendenti della pubblica amministrazione», il che, per l'Autore rende l'esperienza del *behavioral insight* nel nostro ordinamento molto differente rispetto a quella di altri Stati e per certi versi più limitata. F. Scuderi di Miceli suggerisce di valorizzarla, comunque, estendendo quantomeno l'esperienza del TAC a livello regionale.

Abstract

Il funzionamento autenticamente *democratico* del circuito della rappresentanza politica dipende dall'effettiva partecipazione ai processi decisionali e dalla trasparenza degli stessi.

Il nodo della trasparenza e di una corretta rappresentazione della platea di interessi e di *valutazione* delle *istanze socio-economiche* che riescono ad avere *voce* nei processi politico-amministrativi è dunque cruciale e va affrontato anche con riferimento all'impatto delle tecnologie digitali, che non devono alterare alcuni principi di struttura del sistema democratico-rappresentativo, basato sulla distinzione fra rappresentanti e rappresentati, da garantire attraverso presidi giuridici di autonomia degli organi democratico-rappresentativi e di garanzia della responsabilità politica.

Tools and experiences of participation in decision-making processes.

A short Introduction

The effective democratic functioning of the circuit of political representation depends on effective participation in and transparency of decision-making processes.

The issue of transparency and a correct representation of the range of interests and evaluation of the socio-economic instances that manage to have a voice in the political-administrative processes is therefore crucial and must also be addressed with reference to the impact of digital technologies, which must not alter certain structural principles of the democratic-representative system, based on the distinction between representatives and the represented, to be guaranteed through legal safeguards of autonomy of the democratic-representative bodies and the guarantee of political accountability.