



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Scuola Nazionale dell'Amministrazione

**ALLEGATO A**

## **Modelli di partecipazione, consultazione degli *stakeholders* ed attività amministrativa**

**Roma, 18, 20, 22 settembre  
16, 18 ottobre 2017**

## **Indice**

- 1. Scenario di riferimento**
- 2. Obiettivi didattici**
- 3. I destinatari**
- 4. Coordinamento scientifico**
- 5. Programma di dettaglio**
- 6. Descrizione dell'esperimento e delle sue basi teoriche**

## 1) Scenario di riferimento

I modelli di partecipazione all'attività amministrativa sono molteplici. Dopo una introduzione generale al ruolo della partecipazione il corso si concentra sullo strumento della consultazione degli stakeholders nell'attività amministrativa.

La consultazione è un passaggio chiave nell'Analisi di impatto della regolazione (AIR) e può essere utilizzata in corrispondenza di diverse fasi (ex ante, in itinere ed ex post), del processo di regolazione:

- nell'analisi circa la necessità dell'intervento di regolazione per stabilire se è necessario o se vi sono altre opzioni di "non-regolamentazione" percorribili ("if");
- in fase di elaborazione delle opzioni di regolazione che si possono utilizzare, tra le quali l'opzione zero ("how");
- in fase di valutazione e comparazione delle opzioni di regolazione ("how much")
- in fase di valutazione degli effetti del provvedimento e di misurazione della sua efficacia.

Nella prassi la consultazione mirata a specifici stakeholders significativi è un mezzo per valutare se l'opzione di regolazione può conseguire un margine di consenso e per raccogliere indicazioni tecniche in fase di stesura del provvedimento, mentre la consultazione pubblica (via internet) viene utilizzata per raccogliere osservazioni sull'opzione di regolazione (data), con una qualche difficoltà determinata dalla impossibilità di escludere stakeholder non significativi e quale "simbolo" di partecipazione pubblica al processo di elaborazione delle norme.

In realtà, una consultazione pubblica ben strutturata è un potente mezzo di "empowerment" della attività amministrativa. L'uso di forme di consultazione pubblica rivolte ai soggetti più o meno direttamente coinvolti dalle nuove proposte di intervento regolativo viene raccomandato in tutti i documenti ufficiali dell'Ocse e dell'Unione europea (cosiddetto pacchetto Timmermans 19 maggio 2015), nonché nelle guide sull'AIR predisposte dai governi nazionali, come uno strumento fondamentale per le valutazioni di impatto, da utilizzarsi nelle diverse fasi dell'analisi ed in sede di misurazione dell'efficacia. La consultazione è stata di recente oggetto di diversi contributi istituzionali tra cui si segnalano le linee guida sulla consultazione pubblica in Italia emanate dal dipartimento della funzione pubblica e la proposta di linee guida sulle consultazioni promosse dal Senato della Repubblica italiana.

Alle raccomandazioni ufficiali di perseguire strategie inclusive di coinvolgimento degli stakeholders, favorendo forme flessibili e aperte di pluralismo e stili decisionali consensuali, non sempre corrispondono, schemi di consultazione appropriati. Tale situazione ha come conseguenza l'attuazione di consultazioni che hanno spesso uno scopo di "giustificazione ex post" di opzioni di regolamentazione date.

In generale, i principali fattori di criticità delle pratiche di consultazione riguardano:

- l'intempestività rispetto alle fasi del processo regolativo;
- il rischio di esclusione – formale o sostanziale – di soggetti invece rilevanti in relazione al problema oggetto di intervento, ma con scarso potere di mobilitazione;
- la mancanza di trasparenza nel reperimento delle informazioni a sostegno delle preferenze espresse;
- la tendenza a restringere il campo di analisi alle sole posizioni convergenti, riducendo il potenziale di conflittualità fra amministratori ed amministrati;
- la distorsione collegata alla generalizzazione di opinioni non rappresentative;
- la genericità dei dati raccolti e la non pertinenza in rapporto ai fini della selezione dello strumento regolativo.

Per superare tali criticità il modello di consultazione deve essere tale da garantire l'espressione delle preferenze da parte dei regolati e l'adattamento dello schema di regolazione in un modello "bidirezionale" in cui il regolatore prima fornisce informazioni chiare ai regolati, poi struttura una richiesta di informazioni e poi, una volta acquisite le informazioni le utilizza per "ricalibrare" l'intervento regolativo. La consultazione, così intesa, viene quindi identificata non già come una pratica concertativa, né solo come una forma di pubblicizzazione di scelte politiche già confezionate, bensì quale vero e proprio metodo di indagine, che ha lo scopo di rendere esplicite le premesse decisionali, consentendo la raccolta di dati e opinioni e la circolazione delle informazioni, per mettere in luce – eventualmente in una fase più avanzata della ricerca – i vantaggi e gli svantaggi percepiti rispetto alle diverse ipotesi di intervento.

## **2) Obiettivi didattici**

Obiettivo principale del corso è quello di introdurre l'analisi comportamentale nella Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e in particolare l'utilizzo degli strumenti delle scienze comportamentali per la realizzazione delle consultazioni pubbliche su regolamentazione di nuova introduzione.

Tale scelta deriva dalla consapevolezza che una valutazione di impatto della normativa effettuata mediante e gli schemi tradizionali non consente di tenere conto pienamente dei reali costi e benefici per gli amministrati derivanti dall'introduzione della regolamentazione, né di mitigare gli effetti dell'utilizzo "politico" dell'AIR.

In particolare, nella costruzione dell'architettura della consultazione, l'introduzione degli strumenti comportamentali può consentire di tenere conto:

- a) delle diverse caratteristiche degli amministrati;
- b) dei diversi interessi degli amministrati (potenzialmente confliggenti) e della interazione strategica tra gruppi di amministrati con interessi diversi;
- c) della necessità da parte di chi amministra di raccogliere informazioni utili a favorire la comprensione del provvedimento e a garantire l'efficacia della regolamentazione introdotta.

## **3) Destinatari**

I destinatari del corso sono dirigenti e funzionari delle Pubbliche Amministrazioni con formazione giuridica, economica o tecnica. Il corso è particolarmente indirizzato a coloro che svolgono attività di supporto alla predisposizione delle normative di settore. Il corso è diretto a tutte le amministrazioni ed alle autorità amministrative indipendenti che svolgono o possano in futuro svolgere consultazioni su atti amministrativi.

## **4) Coordinamento scientifico**

La progettazione e il coordinamento del corso sono curati dai Proff. Fabrizio Cafaggi e del Prof. Espa, docenti a tempo pieno della SNA.

## **5) Programma di dettaglio**

Il corso ha una durata complessiva di 40 ore, divise in 5 giornate di otto ore. Ciascuna giornata è articolata in 4 ore di lezione frontale e 4 ore di laboratorio.

## I giornata

*Lezione frontale:*

### **I modelli di partecipazione all'attività amministrativa. Introduzione ai modelli internazionali, europei e nazionali.**

Obiettivi e strumenti della partecipazione all'attività amministrativa.

I diritti alla partecipazione (chi è titolare, come si esercitano, cosa accade quando vengono violati).

I diversi modelli di consultazione: obiettivi e strumenti

### **Gli strumenti della partecipazione all'attività amministrativa**

Tra le più utilizzate tecniche di consultazione verranno esaminate le seguenti:

- inchieste campionarie;
- panels;
- interviste semistrutturate;
- pubblicizzazione di un documento di consultazione e richiesta di risposte in forma scritta (procedura di notice-and-comment);
- focus groups.
- Con specifico riguardo alla consultazione degli esperti, va anche ricordata la Delphi technique.

### **Il regime europeo**

Il cap. 7 delle linee guida sulla "Better Regulation" riguarda la consultazione pubblica. ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug\\_chap7\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm)).

In particolare viene fornito un *toolbox* nel quale vengono riportati in sintesi:

- strategie di consultazione;
- strumenti di identificazione degli *stakeholders*;
- accessibilità;
- protezione dei dati e registro di trasparenza;
- strumenti e metodologie di consultazione.

Particolarmente interessante è il "tool" proposto per l'identificazione degli *stakeholders* rilevanti ai fini della consultazione.

### **Il regime delle organizzazioni internazionali e dei regolatori transnazionali**

L'esempio dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e della FAO

*Laboratorio:*

Le linee guida sulla consultazione del dipartimento funzione pubblica

Tecniche di valutazione sulla coerenza delle consultazioni con i principi OCSE e della Commissione Europea

L'esempio della consultazione sulla semplificazione amministrativa

## II giornata

*Lezione frontale:*

Il disegno della consultazione: modelli nazionali a confronto

- a) Procedura di consultazione e definizione dei contenuti
- b) Selezione dei partecipanti
- c) Modalità di partecipazione
- d) Valutazione dei risultati

## I principi

- a) Inclusività
- b) Efficacia
- c) Trasparenza
- d) Valutazione e feedback

## Gli strumenti e le diverse fasi della consultazione

- a) Definizione degli obiettivi
- b) Mappatura degli stakeholders ed identificazione delle categorie rilevanti
- c) Scelta tra consultazione generale e consultazione per categorie
- d) Identificazione dei contenuti e delle opzioni alternative
- e) Valutazione dei risultati e feedback

### Laboratorio:

Come si designano i procedimenti di consultazione oggi. Le esperienze attuali e lo stato dell'arte. La comparazione tra il modello di consultazione sulla semplificazione amministrativa e quello sulla etichettatura dei prodotti alimentari con particolare riferimento alla mappatura degli *stakeholders* ed alla struttura dello strumento di consultazione

## III giornata

### Lezione frontale:

L'approccio comportamentale alla partecipazione e schemi di consultazione: comparazione degli schemi per la consultazione. Procedure di consultazione delle Amministrazioni e delle autorità amministrative indipendenti. Obiettivi della consultazione: (a) risolvere l'asimmetria informativa, (2) acquisire consenso (3) assicurare efficacia nell'implementazione dell'atto regolamentare. Le variabili che determinano i diversi disegni della consultazione.

### Laboratorio:

Come dovrebbero essere disegnati i processi di consultazione a seconda degli obiettivi perseguiti: soluzione di asimmetria informativa/ acquisizione del consenso/ legittimazione della decisione assunta dalla amministrazione.

Divisione di gruppi di lavoro dei partecipanti e disegno di processo di consultazione ( da gestire insieme a dirigenti dell'amministrazione che abbiano avuto concrete esperienze). L'obiettivo dei gruppi di lavoro è quello di disegnare collettivamente uno o più modelli di consultazione sulla base delle indicazioni delle scienze comportamentali

## IV Giornata

### Lezione frontale:

L'approccio comportamentale alle consultazioni: Il *group decision making* può esacerbare dinamiche distorsive già presenti nel *decision making* individuale, così come produrre ulteriori tipi di distorsione. Scopo di questa sessione è quello di individuare tali possibili distorsioni e riflettere sulle possibilità di "*de-biasing*" i soggetti delle consultazioni. Alcuni esempi riguardano dinamiche distorsive di tipo:

- *sociale* (ad es. pressione sociale, incentivi sociali)
- *informativa* (cascate informative, cascate di *availability*)
- *statistiche* (accuratezza e inaccuratezza delle opinioni dei gruppi)

– *conoscitive* (polarizzazione, effetto della conoscenza condivisa)

Esistono diverse strategie volte a correggere queste dinamiche distorsive nelle deliberazioni dei gruppi: da processi formali di aggregazione dei giudizi (eg. il metodo Delphi) alla costruzione di sistemi di incentivi efficaci a metodi innovativi quali concorsi e mercati per le predizioni.

*Laboratorio:*

*Spiegazione e Svolgimento dell'esperimento*

L'approccio comportamentale viene completato da una metodologia sperimentale che svolge una duplice funzione: da una parte, certi esperimenti forniscono le osservazioni empiriche necessarie per individuare sia possibili distorsioni che possibili correzioni; dall'altra, alcuni tipi di esperimenti sono volti a testare l'efficacia di specifici *design* di procedure per l'ottenimento dei risultati auspicati.

Per esemplificare l'applicazione della metodologia sperimentale al contesto delle valutazioni, si descrive un esperimento in cui i vari trattamenti delle variabili di interesse testano l'importanza di principi delle procedure consultive quali quelli di inclusività e di trasparenza. Infatti, accanto agli ovvi benefici di inclusività e trasparenza per il senso di appartenenza della cittadinanza al processo legislativo, attraverso il metodo sperimentale è possibile ottenere risultati direzionali riguardante gli effetti di inclusività e trasparenza su alcuni aspetti rilevanti del processo di consultazione.

In particolare si propone un design di laboratorio per verificare l'impatto di inclusività e trasparenza sulla partecipazione alla procedura consultiva.

Nel laboratorio verrà svolto un esperimento il cui obiettivo è quello di mostrare le differenze tra procedure di consultazione:

- (a) in cui coloro che partecipano non conoscono né conosceranno la posizione espressa dagli altri
- (b) in cui la partecipazione può essere simultanea e quindi non viene definito un ordine tra diversi gruppi di interesse con posizioni tra loro confliggenti ma i contributi sono resi immediatamente pubblici
- (c) in cui la partecipazione è sequenziale e l'amministrazione definisce un ordine di consultazione in modo che i gruppi di stakeholders conoscano la posizione degli altri e possano contribuire offrendo argomentazioni ed evidenze che contrastano con quelle offerte dai precedenti stakeholders.

## **V Giornata**

*Lezione frontale:*

Approccio attuale ed approccio comportamentale. Quali modifiche ai modelli di consultazione degli stakeholders nelle amministrazioni pubbliche e nelle autorità di regolazione possono essere introdotte impiegando l'approccio comportamentale?

*Laboratorio:*

Discussione dell'esperimento e dei suoi risultati

L'obiettivo del laboratorio è quello di evidenziare nella pratica le differenze del modello comportamentale, in particolare le strategie per massimizzare il contributo di idee e di informazioni minimizzando forme di free riding dei partecipanti.

## 6) Descrizione dell'esperimento e delle sue basi teoriche

L'obiettivo dell'esperimento è quello di illustrare le differenze tra diverse tipologie di consultazione: in particolare tra (1) quelle che non prevedono la pubblicità dei contributi durante il periodo di consultazione, (2) quelle che prescrivono che i contributi vengano immediatamente resi pubblici ma non definiscono un ordine e (3) quelle che invece determinano un ordine dei contributi, chiedendo agli stakeholders di iscriversi ad un gruppo e di rispettare l'ordine temporale predefinito.

Le tre modalità indicate possono avere effetti diversi sull'obiettivo dell'amministrazione di acquisire informazione dagli stakeholders. Si assume da un lato che gli incentivi delle parti a trasmettere informazioni siano condizionati dalla relazione con gli altri stakeholders e da quella con l'amministrazione precedente.

Il primo modello, non consentendo la pubblicità dei contributi se non attraverso un rapporto finale in cui si aggregano le diverse posizioni, stabilisce una relazione bilaterale tra singolo partecipante ed amministrazione mentre esclude una relazione esplicita tra i partecipanti i quali non possono osservare e venire a conoscenza della posizione espressa dagli altri durante la consultazione.

Il secondo modello prevede invece che i partecipanti possano osservare il comportamento reciproco senza tuttavia determinare un ordine temporale. I potenziali partecipanti decidono dunque quando e come (livello di effort) partecipare alla consultazione. Le strategie relative al quando partecipare e cosa dire saranno in parte determinate dal desiderio di influire sulla decisione amministrativa, in parte determinate dalle posizioni assunte dagli altri soggetti. Vi è pertanto una duplice componente relazionale che va tenuta in considerazione. Possibili obiettivi dei partecipanti sono quelli di ridurre l'effort relativo alla produzione di informazioni, di selezionare le informazioni rilevanti in modo strategico al fine di massimizzare l'obiettivo di adattare la propria posizione a quella degli altri per favorire coalizioni o contrastare soluzioni non desiderate. Tali dinamiche nel modello 2 sono lasciate ai partecipanti e non sono governate dall'amministrazione.

Nel terzo modello di consultazione invece l'amministrazione definisce un ordine di intervento riservando ad un primo gruppo di stakeholders la possibilità di esprimersi per primi, dando ad un secondo gruppo di stakeholders la possibilità di esprimersi dopo aver conosciuto la posizione dei primi. Sequenziare l'ordine invece che lasciarlo alle considerazioni strategiche dei partecipanti potrebbe avere un effetto incentivante riducendo in parte le motivazioni dell'azione strategica.

Nell'esperimento che si intende condurre vogliono compararsi i tre modelli identificando due grandi gruppi di partecipanti uno rappresentante il mondo dell'industria ed uno quello delle associazioni ambientaliste ed a tutela dei consumatori.

La finalità principale dell'esperimento è quello di valutare in quale dei tre modelli l'effort degli stakeholder sarà maggiore perseguendo dunque l'obiettivo dell'acquisizione delle informazioni rilevanti per l'amministrazione.



Le due variabili correlate ma separate sono quella della produzione collettiva di informazioni di un gruppo rispetto all'altro gruppo e quella della distribuzione dei costi di effort all'interno di ciascun gruppo. La prima variabile riguarda l'insieme delle industrie partecipanti e l'insieme delle organizzazioni rappresentative degli interessi dell'ambiente e dei consumatori. La seconda variabile concerne invece gli incentivi dei singoli partecipanti a contribuire e le modalità con le quali si affronta il rischio di free riding con cui ciascuno cerca di minimizzare il proprio contributo massimizzando il risultato dell'influenza. L'assunzione comportamentale è che le parti abbiano incentivi a ridurre i costi individuali per la produzione di informazione aggiuntiva mentre non abbiano particolari problemi a trasferire le informazioni che hanno già a disposizione. Ovviamente potrebbero esserci ragioni che inducono gli stakeholders, già in possesso di informazioni, a non rivelarle perché la loro segretezza produce benefici privati che verrebbero altrimenti perduti. L'esito dell'esperimento verrà poi valutato al fine di comparare le premesse teoriche con la verifica empirica traendone conseguenze per il disegno della consultazione.