

## LAS CONSULTAS PÚBLICAS EN ITALIA ENTRE MODELOS NACIONALES Y REGIONALES

**Giovanna Pizzanelli\***

*Profesora titular de Derecho Administrativo,  
Universidad de Pisa (Italia)*

**Cómo citar este artículo/Citation:** Pizzanelli, G. (2022). Las consultas públicas en Italia entre modelos nacionales y regionales. Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0116>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. UNA APROXIMACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA– II. CONSULTAS PÚBLICAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO, ENTRE NORMATIVA ESTATAL Y NORMATIVA REGIONAL – 1. Las consultas públicas en el ordenamiento estatal – a) Consultas en la actividad normativa del Gobierno – b) Consultas en los procedimientos de elaboración de normas (*rule-making*) de las autoridades administrativas independientes – c) Consultas en procedimientos administrativos en el ámbito medioambiental – 2. Consultas públicas en el ordenamiento subestatal – III. «CONOCER PARA DECIDIR»: LA UTILIDAD DE LAS CONSULTAS PARA LAS DECISIONES PÚBLICAS – IV. CONCLUSIONES – V. BIBLIOGRAFÍA

\* Profesora titular de Derecho administrativo en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Pisa, donde enseña Derecho administrativo, Derecho de las Administraciones públicas en el espacio jurídico europeo y Derecho medioambiental y de la Energía. Sus principales líneas de investigación están relacionadas con las políticas medioambientales y energéticas, la relación entre ciencia, tecnología y derecho en los procedimientos administrativos y la participación ciudadana.

## **RESUMEN:**

Las consultas públicas son un procedimiento estructurado utilizado en la administración estatal y en la administración autonómica para recabar opiniones, propuestas y sugerencias de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo, un plan, una política pública. Se trata de un proceso de participación ciudadana mediante el cual la administración pública en una plataforma la versión inicial del proyecto de norma, plan, procedimiento o instrumento administrativo, junto con la documentación complementaria necesaria para su comprensión y evaluación, y los interlocutores interesados aportan sugerencias y propuestas. En este contexto se analiza la naturaleza, la difusión, el potencial y los límites de este modelo de participación ciudadana en el ordenamiento italiano, también a la luz de su evolución jurisprudencial. El estudio señala que el marco jurídico italiano de las consultas públicas es muy fragmentario si se consideran los diferentes sentidos que puede asumir el término «consulta» en sus varios ámbitos de aplicación.

## **PALABRAS CLAVE:**

Participación ciudadana, consultas públicas, democracia participativa, legislación estatal, legislación autonómica.

## I. INTRODUCCIÓN. UNA APROXIMACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA

La exposición analiza la consulta pública en el ordenamiento italiano, en primer lugar a nivel estatal y, en segundo lugar, a nivel regional. Para ello, se lleva a cabo una aproximación general del concepto a nivel supranacional, aplicando el método comparado. A través de este análisis nos preguntamos, también a la luz de la evolución jurisprudencial, qué ámbito abarca el concepto de consulta pública en el ordenamiento italiano, si estamos dentro la democracia deliberativa, o quizás de la democracia participativa, y en cual nivel (si estatal o regional) se matiza la bidireccionalidad de la consulta pública como requisito de los poderes públicos de motivar la decisión final a la luz del resultado del proceso participativo a través el cual las partes interesadas tienen la oportunidad de comunicarse entre sí.

Las consultas públicas, como se verá más adelante, son un instrumento preconizado a nivel internacional, previsto y ampliamente probado a nivel supranacional y sólo parcialmente regulado en el ordenamiento italiano, tanto a nivel estatal como regional.

El análisis de este instrumento se relaciona con los temas más amplios de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, la representación de las partes interesadas en la elaboración de las políticas públicas, la calidad de la regulación y la digitalización de los procesos decisorios.

En primer lugar, con referencia al ordenamiento jurídico italiano, cabe señalar que la ley de procedimiento administrativo (Ley n. 241/1990) no prevé una regulación legislativa común sobre la participación en los procedimientos dirigidos a la adopción de actos normativos, de planificación o generales, mientras que establece derechos de participación para los procedimientos dirigidos a la adopción de medidas específicas (de *adjudication* – enjuiciamiento) en un capítulo titulado «Participación en los procedimientos administrativos» (artículos 7-13). De hecho, el art. 13.1 de la Ley 241/1990 establece que las disposiciones en materia de participación “no se aplican a las actividades de la administración pública destinadas a dictar actos normativos, administrativos generales, de planificación y de programación” y, por lo tanto, no impide la ampliación de las garantías de participación, siempre que esta se produzca en el marco de leyes especiales. Ejemplos son la normativa urbanística, la normativa de regulación del mercado, la fase de consulta pública en los

procedimientos administrativos de carácter medioambiental y el debate público previsto en el Código de contratos públicos. De hecho, en el caso de la actividad administrativa general, las exigencias de participación y de cognoscibilidad del proceso de toma de decisiones se encomiendan (parcialmente) a disciplinas sectoriales y/o regionales, o a mecanismos atribuibles a la representación política (Carlóni, 2014: 125), sin que esto suponga automáticamente una reducción de las garantías de participación con respecto al estándar contenido en la ley general de procedimiento administrativo. Análogamente, la misma ley de procedimiento administrativo ha excluido la obligación de justificar los actos generales en consideración a su falta de aptitud para perjudicar situaciones jurídicas subjetivas concretas, pero las decisiones deben seguir justificándose en términos de razonabilidad y coherencia de las decisiones.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que en la legislación italiana, al menos a nivel estatal, el término «consulta» adquiere significados diferentes según el ámbito de aplicación, declinando en varias formas de participación, como se explicará en el subepígrafe II.1.

En tercer lugar, hay que recordar que en Italia no existe una regulación general sobre la actividad de los grupos de presión (*lobbying*) (Carlóni, 2020) y se sabe que precisamente en los procedimientos dirigidos a la adopción de actos de contenido general, normativos, de planificación y de programación, escuchar los intereses organizados (*recte*: más fuertes) podría ir en detrimento de otros menos representados (Lazzara, 2018: 361; Ferrara, 2017: 212) y, por tanto, generar decisiones injustas, hasta el punto de temer verdaderas formas de captura del decisor público (la llamada *capture theory* teorizada por Stigler, 1971: 3).

Teniendo en cuenta el contexto ordinamental italiano, es esencial examinar las herramientas participativas, que en su mayoría se han tomado prestadas de otros sistemas legales, aplicables para promover la participación de las partes interesadas (*stakeholders*) en el proceso regulatorio: estas, además de ser varias, pueden aplicarse en las diferentes fases del mismo proceso<sup>1</sup>. En concreto: durante la fase de iniciativa y planeamiento, en la que las partes interesadas se convierten en un medio para iniciar una acción política considerada necesaria, con el fin de priorizar una

---

<sup>1</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio Valutazione Impatto (2017): *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*. Esperienze n. 27, p. 6.

intervención; durante la fase de elaboración y aprobación, en la que el decisor público, una vez identificada la necesidad de una acción política, prepara una propuesta que se someterá a la consulta de las partes interesadas con el fin de obtener comentarios y observaciones, con vistas a redactar el contenido de una decisión. Por fin, las herramientas participativas pueden intervenir durante la fase de aplicación de una medida adoptada, lo que permite al decisor público controlar y verificar la eficacia y el impacto en el bienestar colectivo de una política reglamentaria previamente aplicada.

El método más habitual es la recogida de opiniones, propuestas y sugerencias de ciudadanos, empresas, organizaciones y asociaciones empresariales y representativas, es decir, las partes interesadas estructuradas o no, durante el proceso de elaboración de un proyecto legislativo, de un procedimiento de planificación o de programación administrativa o durante la preparación de una política pública concreta, independientemente de que haya o no un esquema de decisión.

Las consultas públicas pueden referirse a diferentes tipos de actos (legislación primaria, legislación secundaria, actos políticos y medidas administrativas) y pueden organizarse de diferentes maneras, es decir, cerradas (reservando la consulta a los temas identificados previamente por los encargados de formular políticas (*policy makers*)), abiertas (a todas las partes potencialmente interesadas) o mixtas (realizando una pre-consulta reservada a los temas identificados previamente y luego una consulta abierta), y se caracterizan por una cierta unidireccionalidad, ya que la autoridad competente informa a las partes interesadas pero estas no tienen la oportunidad de comunicarse entre sí durante el proceso participativo. Las consultas suelen realizarse por vía electrónica y van precedidas de la publicación en una página web especial de una versión inicial del proyecto de norma, plan o programa, junto con la documentación adicional útil para la comprensión y la evaluación de la propuesta sometida a consulta pública, utilizando métodos centralizados que hacen accesibles todas las consultas desde un único portal.

De este modo, los ciudadanos y los interlocutores sociales disponen de un espacio organizado para representar sus posiciones ante las instituciones, mientras que la entidad pública, titular de la función pública y de la responsabilidad correspondiente,

dispone de una fase de interlocución útil para mejorar la calidad de las decisiones (Marsocci, 2016: 30).

La más utilizada es, sin duda, la forma denominada *notice and comment* contemplada en el *Administrative Procedure Act* de Estados Unidos de 1946 (Breyer, 2006: 479), que divide el proceso en tres etapas (APA, párr. 553): la primera, en la que la Agencia pública en el Registro Federal un aviso de propuesta de reglamentación (*Notice of Proposed Rulemaking*) que contiene el proyecto de propuesta junto con una nota explicativa y una solicitud de comentarios del público interesado; la segunda, en la que la Agencia recibe comentarios y modifica la propuesta según considere oportuno; por último, la tercera, en la que la Agencia publica la disposición final acompañada de un preámbulo explicativo y responde a los comentarios recibidos de las partes consultadas, examinándolos cuidadosamente para limitar el riesgo de captura del regulador, teniendo en cuenta también que a la asimetría de información entre los reguladores y las partes reguladas se añade la asimetría entre estas últimas: por ejemplo, entre los que acaban de entrar en el mercado y los que ocupan una posición dominante (Cassese, 2002: 265). Un procedimiento similar se puede encontrar en Nueva Zelanda por lo que respecta a los proyectos de ley que están abiertos a los comentarios del público en segunda lectura, en la ley de Corea del Sur sobre el procedimiento administrativo y en la enmienda de 2005 a la ley japonesa de 1993 sobre el procedimiento administrativo (Napolitano, 2020: 249).

Una variante del *notice and comment* aplicable a las consultas públicas sobre actos que se sitúan a caballo entre los generales y los específicos es la regulación negociada. Esta última se introdujo en Estados Unidos para aumentar la participación de las partes interesadas en los procedimientos regulatorios puestos en práctica por las autoridades independientes mediante la creación de un foro abierto al diálogo directo entre *stakeholders* previamente seleccionados y reguladores públicos (Manzella, 1994: 282). Este módulo participativo se codificó con el *Negotiated Rulemaking Act* de 1990, que preveía la designación del presidente del foro, situado en una posición de independencia con respecto a las partes, llamado a convocar y presidir las negociaciones entre un grupo de partes interesadas y el responsable de la regulación, y a elaborar posteriormente una propuesta de ley. Este marco prevé que las reuniones estén abiertas al público y que las actas se publiquen en línea después de cada reunión.

Otra variante es el llamado *policy dialogue*, en el que actores de diferentes grupos de interés se reúnen en torno a una mesa para debatir un tema y expresar sus posiciones. Este modelo fue utilizado en 2013 por los Países Bajos para alcanzar el Acuerdo energético para el crecimiento sostenible (*Energieakkoord voor duurzame groei*).

En general en los países europeos, en comparación con Estados Unidos, el reconocimiento del derecho a participar en los procedimientos destinados a la adopción de actos de contenido general ha experimentado un desarrollo gradual, debido al diferente contexto político-institucional. En efecto, por un lado, la forma de gobierno parlamentaria presente en casi todos los ordenamientos jurídicos europeos garantiza la continuidad entre el poder legislativo y el ejecutivo; por otro lado, el principio de la responsabilidad ministerial y de la trazabilidad de la administración pública (en sus diversas articulaciones) le asegura al gobierno que las decisiones administrativas sean atribuibles a la autoridad política, por lo que los mecanismos de consulta pública no son indispensables (Napolitano, 2020: 241). Como se ha mencionado, también encontramos un rastro de esto en las normas de participación contenidas en la mencionada ley italiana de procedimiento administrativo común.

En Francia, con la adopción del *Code des relations entre le public et l'administration* en 2015, se introdujeron normas para fomentar la participación en la actividad normativa y de *rulemaking* (De Donno, 2017: 233). En efecto, el Código prevé que los proyectos de reforma de las políticas públicas y los proyectos de actos generales puedan ser objeto de consulta pública, incluso en línea, poniendo a disposición la información pertinente y concediendo a las partes interesadas un plazo razonable para aportar sus contribuciones (L-131-1). Luego, después de la consulta, la administración resume los comentarios recogidos y los hace públicos (L-132-2).

En España, la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas asegura la participación también a través de herramientas telemáticas y garantiza la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos –art. 133– (Sierra Rodríguez, 2019: 34). En particular, antes de la elaboración de un proyecto de ley o de reglamento, la administración competente organiza una consulta pública a través de su página web para conocer la opinión de las organizaciones representativas de las partes



potencialmente interesadas, con vistas a la *better regulation* (mejor regulación) y a la *good governance* (buena gobernanza).

La amplia difusión de las prácticas de consulta pública se debe sin duda a las recomendaciones internacionales. De ahí, efectivamente, surge la noción de «gobierno abierto», que se implementa a través de la participación de las partes interesadas (*inclusive policy making*)<sup>2</sup>, la transparencia de las acciones de gobierno, la accesibilidad de los servicios y de las informaciones del gobierno, la capacidad de responder a nuevas ideas, peticiones y necesidades y el lanzamiento de recomendaciones y principios rectores sobre la calidad de la regulación y la *governance*, todo ello orientado a mejorar las prácticas de consulta pública y a reforzar la confianza de los administrados en sus instituciones<sup>3</sup>.

En el mismo nivel jurídico, con referencia al sector medioambiental, el Convenio de Aarhus de 1998 promueve una amplia participación del público en los procesos de toma de decisiones en materia de medio ambiente a través de consultas públicas oportunas y efectivas, tanto en lo que se refiere a la fase de preparación de planes, programas y políticas relativos al medio ambiente (por lo que las autoridades nacionales están obligadas a promover procesos participativos y a tener en cuenta los resultados de la participación del público en las decisiones finales, art. 7), como en lo que se refiere a los procesos de formación de decisiones políticas y actos normativos (art. 8).

Las consultas públicas encuentran su propio marco y una gran centralidad en el ordenamiento de la UE (Obradovich, 2006: 1049). Los Tratados exigen que todas las instituciones europeas tomen decisiones “de la forma más abierta posible” (art. 1 del TUE), especifican que “las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura” (art. 15 del TFUE) y describen la administración de la Unión como “abierta” (art. 298 del TFUE). En el ordenamiento de la UE, la transparencia se expresa tanto en el derecho a conocer las actividades de las instituciones europeas como en el derecho a opinar sobre las decisiones que se preparan, directa o indirectamente, a través de intermediarios que representen los

---

<sup>2</sup> OECD (2005): *Modernising Government: the way forward*. Paris: OECD Publishing.

<sup>3</sup> OECD (1995): *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: OECD Publishing; OECD (2001): *Citizens as Partners*. Paris: OECD Publishing; OECD (2011): *Open Government Declaration*. Paris: OECD Publishing; OECD (2012): *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paris: OECD Publishing; OECD (2014): *The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing.



intereses de la sociedad civil, de modo que: se reconoce al ciudadano europeo el derecho a participar en la vida democrática de la Unión, que tomará las decisiones de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos (art. 10.3, TUE); las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión (art. 11.1, TUE), manteniendo un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil (art. 11.2, TUE).

En concreto, la Comisión Europea consulta ampliamente a las partes interesadas, tal y como se especifica en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (COM 2001, 428 final), en las Comunicaciones de la Comisión “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas” y “Plan de acción: Simplificar y mejorar el marco regulador” (COM 2002, 278 final) y a través del portal *ec.europa.eu/yourvoice/consultations* (Smismans, 2003: 473; Ferri, 2011: 297), con el fin de garantizar la coherencia y la transparencia de las actuaciones de la Unión (art. 11.3 y Protocolo n. 2, TUE).

Dado que existe una gran necesidad de transparencia en la presentación de intereses por parte de los interesados, para que los ciudadanos puedan tener conocimiento de los intereses y de las razones que, de ser aceptados, podrían subyacer a las decisiones públicas, la Comisión ha creado un Registro de los representantes de intereses en el contexto de la iniciativa europea de transparencia (Comunicación «Iniciativa Europea en favor de la Transparencia. Un marco para las relaciones con los representantes de intereses», COM 2008, 323 final). Además, el Tribunal de Justicia recuerda que la transparencia «permite garantizar a las instituciones de la Unión Europea una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración ante los ciudadanos en un sistema democrático y que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, la apertura contribuye a aumentar la confianza de esos ciudadanos» (Tribunal General de la Unión Europea, sentencia de 7 de marzo de 2019 en el asunto T-716/14, ap. 54).

En particular, la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones se logra a través de tres instrumentos (Mendes, 2011): consultas,

debates y la *European Citizens Initiative*. A través de las consultas, las instituciones europeas (generalmente la Comisión) piden a las partes interesadas que expresen su posición, normalmente por vía electrónica, sobre una cuestión concreta, comprometiéndose a tenerla en cuenta durante la fase de toma de decisiones (el llamado diálogo social y el diálogo civil); los debates también se llevan a cabo por vía electrónica, en concreto utilizando foros y redes sociales específicas. La iniciativa ciudadana europea, contemplada en el artículo 11.4 del TUE, exige que un millón de ciudadanos europeos de distintas nacionalidades participen activamente en el proceso legislativo, y obliga a la Comisión a elaborar una propuesta legislativa al respecto.

Si bien el derecho europeo contiene una disposición legal general sobre el derecho de toda persona a ser oída en términos de defensa en los procedimientos administrativos de *adjudication* (art. 41, Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), que también se reconoce como resultado de un proceso de consolidación de la jurisprudencia supranacional, esta se echa en falta en referencia a los procedimientos dirigidos a la adopción de actos normativos y generales, para los que la función participativa asume más bien un valor de representación de intereses (Mattarella, 2018: 359) y se dirige generalmente a los centros de referencia de intereses seccionales (como los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales), para dejar la mayor parte de la participación de los sujetos interesados en el ámbito de la consulta o de la negociación.

Sin embargo, algunos marcos sectoriales prevén mecanismos de consulta pública tanto para los procedimientos administrativos que tienen lugar a nivel europeo (en cuanto expresión de la administración directa) como para aquellos por los que las administraciones nacionales aplican la legislación europea (en cuanto expresión de la administración indirecta). Este es el caso del sector de las telecomunicaciones, en el que “los Estados miembros velarán por que, cuando las autoridades nacionales de reglamentación tengan intención de adoptar medidas con arreglo a la presente Directiva [...], den a las partes interesadas la oportunidad de formular observaciones sobre la medida propuesta en un plazo razonable” (art. 6, Directiva 2002/21/CE). En la misma dirección se encuadra la disciplina contenida en la directiva 2003/87/CE sobre las cuotas de emisión de gases de efecto invernadero, que impone a los Estados la obligación de consultar a las partes interesadas y de tener en cuenta las observaciones del público, tanto al definir el plan nacional como al asignar las cuotas

individuales, y también les exige consultar a la Comisión Europea, que es la encargada de aprobar el plan nacional. Además, los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, actos de planificación decenal previstos en el Reg. 2018/1999/UE sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y que los distintos Estados miembros han sido llamados a adoptar de acuerdo con los compromisos adquiridos por la UE con el Acuerdo de París sobre el clima de 2015, en virtud del artículo 3.2 del citado Reglamento, están sujetos a consulta pública previa también –y como mínimo– entre Estados vecinos.

Este impulso del ordenamiento supranacional para reforzar la participación también en los procedimientos dirigidos a la adopción de actos generales ha llevado a la doctrina a reconocer que el Derecho de la Unión Europea no solo tiene la capacidad de potenciar el valor de los derechos administrativos nacionales en términos de garantías, sino también su capacidad de legitimar y representar los intereses (Bignami, 2004: 89).

A raíz de las iniciativas emprendidas por la Unión Europea y de los impulsos promovidos por las organizaciones internacionales, el tema de la mejora de la regulación (*better regulation*) y la técnica de la consulta pública cual expresión de la buena administración también han encontrado un terreno fértil en Italia, pero por un camino en cierto modo original.

Antes de proceder a un análisis detallado, cabe recordar que en el ordenamiento jurídico italiano el fundamento constitucional de los procesos participativos, entre el nivel estatal y el regional, debe encontrarse en el vínculo entre el principio democrático (art. 1, Costituzione italiana) y el principio de autonomía (art. 5, Cost. it.), dentro de la compleja relación entre unidad y autonomía (Troisi, 2018: 3), así como en la estrecha conexión entre el art. 5 y el art. 3.2, Cost. it., en el sentido de que las autonomías locales representan un viático para permitir “la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País” (Corsi, 2009: 1; Atripaldi, 1974: 11; Caravita, 1984), y en la afirmación del principio de subsidiariedad (art. 118, Cost. it.), llamado a investir “los confines externos de las instituciones” y a incluir “la relación entre estas, los ciudadanos y la sociedad, implicando no solo la proximidad en el ejercicio de las funciones respecto al ciudadano, sino la identificación de los ciudadanos y de la sociedad organizada en el ejercicio de dichas funciones” (Pastori, 1999: 174).

## II. CONSULTAS PÚBLICAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO, ENTRE NORMATIVA ESTATAL Y NORMATIVA REGIONAL

La legislación italiana carece de un marco de referencia general para las consultas públicas, que en su mayoría se han regulado por iniciativas individuales de instituciones.

Ciertamente existe una importante referencia normativa, aunque sea de carácter programático (Carloni, 2014: 128), en el Código de Administración Digital (Decreto Legislativo n. 82/2005), que en el art. 9, dedicado a la “Participación democrática electrónica”, se refiere en una doble perspectiva al compromiso de las administraciones públicas de fomentar “todas las formas de utilización de las nuevas tecnologías”, con el objetivo de “promover una mayor participación de los ciudadanos, incluidos los residentes en el extranjero, en el proceso democrático” (perspectiva de la *e-democracy*) “y de facilitar el ejercicio de los derechos políticos y civiles y de mejorar la calidad de sus propios actos, también mediante la utilización [...] de formas de consulta previa por medios telemáticos sobre los esquemas de los actos a adoptar” (perspectiva del *e-government*).

En general, como se verá, la participación ha encontrado dificultades a la hora de establecerse como herramienta para garantizar la calidad de la regulación, tiende a romper con el modelo de la representación de intereses ante las autoridades independientes, se traduce en una participación predominantemente documental en el sector medioambiental y encuentra un reconocimiento por lo general heterogéneo a nivel subestatal. Estos elementos, a falta de un marco normativo exhaustivo, desdibujan los diferentes objetivos de la consulta pública que pueden perseguirse en los distintos sectores analizados.

Los diferentes ámbitos en los que se aplican las consultas ponen de relieve la heterogeneidad de algunos de los perfiles que caracterizan el proceso participativo, como la identificación de los casos de consultas públicas obligatorias, la legitimación de la persona facultada para gestionar la consulta, la titularidad del derecho a ser consultados, el impacto de los resultados del proceso participativo en las deliberaciones públicas, la duración de las consultas (para evitar el riesgo de osificación de los procedimientos: Verkuil, 1995: 453; Del Gatto, 2010: 947), las características técnicas y de seguridad de la plataforma tecnológica utilizada. Se

trata de aspectos centrales, ya que son capaces no sólo de reforzar las garantías procedimentales de los ciudadanos, sino también la transparencia y la calidad de las decisiones, evitando la mera promoción de la visibilidad del encargado de formular políticas (*policy maker*).

## II.1. Las consultas en el ordenamiento estatal

El derecho estatal reconoce las consultas públicas en el ámbito de la administración central del Estado, para fomentar una política de mejor regulación (*better regulation*), en los procedimientos de elaboración de normas (*rule-making*) iniciados por autoridades administrativas independientes, para escuchar los intereses regulados, y en algunos procedimientos de carácter medioambiental, en cumplimiento de lo que establece el derecho medioambiental internacional y supranacional.

En este ámbito la jurisprudencia administrativa italiana ha hecho una importante contribución en este ámbito. En particular, ha abordado la cuestión del marco de participación en los procedimientos regulatorios gestionados por autoridades independientes, reconociendo una función de colaboración, pero no de codecisión. De este modo, sostuvo en un principio que no existía una obligación de elaborar argumentos en contra de las observaciones presentadas durante la fase de consulta, ni una obligación general de justificar los actos regulatorios, es decir, más en concreto, en cuanto a las diferencias en el acto final con respecto al anteproyecto sometido a consulta (Consiglio di Stato, sección VI, 10 de octubre de 2005, n. 5467; TAR (Tribunal Administrativo Regional) de Lombardía, Milán, sección IV, 18 de febrero de 2005, n. 402). A este respecto, cabe señalar que si la Ley n. 241/1990 excluye la obligación de justificar los actos de carácter general (art. 3), al menos en lo que se refiere al sector crediticio y con el objetivo de proteger a los ahorradores, la Ley n. 262/2005 (art. 23) exige que las medidas de Banca d'Italia, Consob, Isvap y Covip que tengan carácter normativo o contenido general se justifiquen "con referencia a las opciones de regulación y supervisión del sector" (Screpanti, 2007: 377). Además de esta disposición, la Ley n. 229/2003 establece la obligación de introducir el AIR para las resoluciones más relevantes de todas las autoridades reguladoras (art. 12).

Poco después, sin embargo, se produjo un giro jurisprudencial encaminado a reconocer la obligación de la autoridad independiente de motivar la decisión

adoptada, también en relación con las observaciones presentadas durante la fase de consulta, que deben ser tomadas en la debida consideración «aunque no sea necesario dar una respuesta detallada a cada observación», llegando a considerar las garantías participativas «un mecanismo de la democracia, que sustituye al basado en la representación popular» (Cons. St., sección VI, 27 de diciembre de 2006, n. 7972; en la misma dirección, Cons. St. VI, sección VI, 2 de marzo de 2010, n. 1215 y Cons. St., sección VI, 2 de mayo de 2012, n. 2521). Además, el Consejo de Estado italiano ha confirmado, “habida cuenta del carácter *no político*, sino técnico y administrativo de dichos organismos, y de la necesidad de compensar la mayor flexibilidad del *principio de legalidad material* con un mayor respeto de criterios de *legalidad procedimental*”, la obligación de someter las resoluciones reglamentarias a una fase de consulta previa “que constituye ahora una forma necesaria, estructurada y transparente de participación en el proceso de toma de decisiones de las partes interesadas, y que además tiene la función de aportar elementos adicionales para el estudio preliminar y en términos motivacionales relevantes para la definición final de la intervención reglamentaria” (Comisión Especial, dictamen n. 855/2016; en sentido similar, Cons. St., sección VI, 17 de junio de 2014, n. 3051).

Los jueces del Consejo de Estado se han referido a la consulta en términos de “cauce fundamental de carácter preliminar para apoyar la acción del decisor público en relación con la aportación de datos, la denuncia de problemas a resolver mediante intervenciones normativas, la identificación de retos normativos (*regulatory failures*) y la sugerencia de propuestas de actuación” (Sección consultiva, dictamen de 19 de junio de 2017, n. 1458), así como “elemento de apoyo en las decisiones normativas [...] que permite, en definitiva, una gran amplitud decisoria a la autoridad competente, que se basará en un procedimiento participativo, transparente, abierto y, sobre todo, basado en la evidencia (*evidence based*), que la hace responsable (*accountable*) de una decisión en gran medida discrecional, con todas las consecuencias ulteriores también en términos de protección procedimental y jurisdiccional” (Cons. St., Comisión Especial, dictamen de 9 de mayo de 2016, n. 1142). El Tribunal Constitucional también ha sostenido que la consulta es un instrumento de transparencia y participación en el proceso de toma de decisiones capaz de otorgar una mayor legitimidad al regulador, especialmente cuando se trate –como en el caso de las autoridades independientes– de reguladores técnicos (sentencia n. 69/2017).



La jurisprudencia administrativa se ha dividido en relación con los actos administrativos de carácter general en materia de urbanismo, respecto de los cuales se ha sostenido en ocasiones que la Administración no está obligada a rebatir de manera analítica las observaciones recibidas de los particulares al plan regulador general en la exposición de motivos (Cons. St., sección IV, 7 de mayo de 2002, n. 2443; Cons. St., sección IV, 13 de febrero de 2009, n. 811) y en otras ocasiones se ha pronunciado de manera contraria (Cons. St., sección IV, 15 de julio de 1999, n. 1237). En el mismo contexto, también la obligación de motivar los actos de planeamiento, teóricamente excluida por el art. 3.2 de la Ley n. 241/1990, en algunos casos ha sido impuesta por los jueces (Cons. St., sección IV, 14 de abril de 2006, n. 2157; Cons. St., sección V, 9 de octubre de 2015, n. 4781), para proteger la posición de los particulares.

Por fin, resulta necesaria asimismo una orientación unívoca en el sector medioambiental, al menos en lo que se refiere al procedimiento de EIA. En este ámbito, el juez administrativo, por un lado, ha pedido que se refuerce la carga de motivación que debe soportar la administración competente en el caso de que las consultas revelen “efectos potencialmente negativos en el contexto medioambiental y de asentamiento afectado por la iniciativa” (Cons. St., sección V, 2 de octubre de 2014, n. 4928) y, por otra parte, ha precisado que tales consultas no requieren, “en caso de rechazo, una refutación detallada”, considerando suficiente una breve motivación de la valoración negativa (Cons. St., sección VI, 23 de febrero de 2009, n. 1049; Cons. St., sección VI, 28 de diciembre de 2009, n. 8786).

#### *a) Consultas en la actividad normativa del Gobierno*

A nivel central, la apertura a la consulta coincide con la afirmación de la política pública por la calidad de la regulación que se estableció a finales de los años noventa del siglo pasado mediante las leyes de simplificación a las que se refiere por primera vez la Ley n. 59/1997. Estas leyes debían proporcionar al Gobierno, con carácter anual, criterios, ámbitos y principios metodológicos para llevar a cabo una constante reorganización y simplificación de la normativa relativa al funcionamiento de la administración pública y, más en general, del sistema normativo en su conjunto. La primera Ley de Simplificación (Ley n. 50/1999) introducía el Análisis del Impacto de la Regulación (en adelante, AIR) en los esquemas de los actos normativos adoptados por el Gobierno y en los reglamentos ministeriales e



interministeriales, recurriendo a formas iniciales de consulta, aunque no se mencionen explícitamente en la legislación.

Posteriormente, la Ley de Simplificación n. 229/2003 preveía nuevas formas de consulta, abiertas a todos los ciudadanos a través de la publicación en la página web del Ejecutivo tanto de “noticias relacionadas con las iniciativas normativas del Gobierno” como de “proyectos de ley de especial relevancia”, pero esta disposición no ha encontrado el desarrollo adecuado a su importancia (Grisolia, 2012: 16). El Decreto Ley n. 4/2006 creó entonces un nuevo órgano, el “Comité Interministerial para la dirección y orientación estratégica de las políticas de simplificación y de calidad normativa”, al que, junto a la “actividad de dirección y orientación estratégica de las políticas de simplificación”, se le encomendó también la tarea de “identificar formas y métodos estables de consulta con las organizaciones representativas de los intereses de la sociedad civil, asegurando, cuando sea posible, formas electrónicas de dar a conocer esta actividad y coordinando la consulta por medios telemáticos”. Sin embargo, esta última apertura a las instancias participativas se tradujo en el establecimiento, mediante el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros (DPCM) de 8 de marzo de 2007, de una «Mesa Permanente de Simplificación», concebida como un «foro estable de consulta» con las categorías de producción, las asociaciones de usuarios y consumidores y los representantes de las autoridades locales, y por tanto en un modelo más cercano a las prácticas de consulta y negociación que a las de la democracia participativa.

La primera referencia exhaustiva a las consultas públicas fue prevista por el art. 5 del DPCM n. 170/2008, que establece las normas de aplicación del AIR en conformidad con el art. 14.5 de la Ley de Simplificación n. 246/2005, según el cual la elaboración del informe del AIR debe ir precedida de un informe preliminar adecuado, que comprenda fases de consulta, incluida la consulta telemática, de las principales categorías de sujetos públicos y privados, destinatarios directos e indirectos de la propuesta normativa (Natalini, 2009: 233).

Posteriormente, y a pesar de que la Directiva n. 2/2017 de la Ministra de la Función Pública recomendaba promover una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y considerar la consulta pública, realizada también a través de modalidades telemáticas, como una fase esencial de los procesos de toma de decisiones, la legislación de 2008 fue abrogada por el DPCM n. 169/2017, que

contiene la “disciplina sobre el análisis del impacto de la regulación, la verificación del impacto de la regulación y la consulta”. Para facilitar la aplicación de este DPCM, el Presidente del Consejo de Ministros adoptó la Directiva del 16 de febrero de 2018, que recoge las normas detalladas para las consultas públicas en el contexto del AIR y de la VIR (*Verificación del impacto de la regulación*). La Directiva distingue dos formas de consulta: la primera, reservada a sujetos predefinidos, que adopta la forma de entrevistas semiestructuradas, grupos de discusión, paneles, audiencias y encuestas por muestreo (las llamadas consultas específicas); la segunda, dirigida a todas las partes interesadas, que adopta la fórmula de notificación y comentarios (*notice and comment*) y el foro en línea (las llamadas consultas abiertas).

Las consultas públicas del Gobierno se activan a través del portal *partecipa.gov.it*. A través de esta plataforma, los usuarios que deseen ser consultados deben identificarse e introducir su contribución, que debe contener un número máximo de caracteres. Todas las contribuciones recopiladas se sistematizan y se recogen en un informe final elaborado por la autoridad competente al final de la consulta para la devolución de los resultados.

Otras disposiciones dispersas de carácter sectorial han reconocido la técnica de las consultas públicas en el ámbito gubernamental: la Ley n. 11/2016, que contiene la delegación en el Gobierno del acogimiento de las directivas europeas en materia de contratación pública y adjudicación de contratos de concesión, según la cual, con carácter previo a la elaboración del proyecto de decreto legislativo, la Presidencia del Consejo de Ministros debe coordinar, de acuerdo con el Ministerio de Infraestructuras y Transportes y previa consulta a la Autoridad Nacional Anticorrupción (ANAC), la realización de consultas a las principales categorías de entidades públicas y privadas a las que se dirige la nueva legislación (art. 1.2); y la Ley n. 220/2015 de reforma de la RAI (Radio Televisione Italiana) y del servicio público de radiodifusión, según la cual el Ministerio de Desarrollo Económico, ante la encomienda del servicio público de radio, televisión y multimedia, lanza una consulta pública sobre las obligaciones del propio servicio, garantizando la más amplia participación (art. 5).

*b) Consultas en los procedimientos de elaboración de normas ('rule-making') de las autoridades administrativas independientes*

En Italia, las autoridades administrativas independientes recurren ampliamente a las consultas públicas en los procedimientos de elaboración de normas (Clarich, 1999: 9; Chiti, 2004: 695; Ramajoli, 2010: 189). Sobre este punto, cabe recordar que la Ley de Simplificación n. 229/2003 ya había exigido a las autoridades administrativas independientes que desempeñan tareas de supervisión, regulación y control la adopción de “formas o métodos de análisis del impacto de la regulación” (art. 12) y las correspondientes fases de consulta, especialmente para la adopción de actos administrativos generales, de programación, planificación y regulación, para los cuales la normativa vigente es la del DPCM n. 169/2017.

En este caso, la doctrina ha reconocido la naturaleza de las consultas como un sucedáneo del proceso político típico del funcionamiento de las instituciones representativas (Napolitano, 2020: 240), precisando, sin embargo, que hay un riesgo de fuga hacia la negociación de intereses, dado que el alto nivel de *expertise* que caracteriza a las autoridades independientes puede ser en sí mismo idóneo para catalizar a sujetos en posesión de otros tantos conocimientos técnicos capaces de dialogar con dichas autoridades según la fórmula del *notice and comment* (De Minico, 2005: 108).

En lo que respecta a las autoridades independientes, esta práctica de *better regulation* se basa en diferentes fuentes.

En ocasiones, son las propias directivas sectoriales de la UE las que exigen la realización de formas de consulta, como en el caso de las comunicaciones electrónicas (art. 6 de la Directiva 2002/21/CE, acogido por el art. 11 del Decreto Legislativo n. 259/2003, modificado por el Decreto Legislativo n. 70/2012), entendiéndose que la autoridad en cuestión puede prever normas más detalladas (del. AGCOM n. 453/03/CONS con referencia a los procedimientos generales). En este caso, las propuestas de deliberación que tienen un impacto significativo en el mercado de las comunicaciones electrónicas están sujetas a mecanismos de consulta y transparencia que permiten a las partes interesadas presentar sus comentarios en un plazo no inferior a treinta días desde la notificación de la medida propuesta a las partes interesadas.

En otros casos, son las leyes específicas que establecen las autoridades independientes, es decir, las normas que rigen los sectores del mercado sujetos a su regulación, las que prevén el recurso a las consultas. Este es el caso de las normas sobre competencia y regulación de los servicios de utilidad pública (art. 2.12, letra h, Ley n. 481/1995), que prevén la posibilidad de que las empresas y las asociaciones de usuarios y consumidores participen en los procedimientos gestionados por las autoridades independientes en los que se definen las tarifas, las condiciones contractuales y los estándares, o sea las normas sobre la tutela del ahorro y la regulación de los mercados financieros (art. 23, Ley n. 262/2005, con referencia a los procedimientos para la adopción de actos regulatorios y generales de Banca d'Italia, CONSOB, IVASS y COVIP), en las que se pide a las autoridades sectoriales que consulten “a los órganos representativos de las entidades supervisadas, a los proveedores de servicios financieros y a los consumidores”, y del Código de contratos públicos (art. 213.2, Decreto Legislativo n. 50/2016), que atribuye a la ANAC la facultad de adoptar directrices, modelos de anuncios, modelos de contratos y “otros instrumentos de regulación flexible cualquiera que sea su denominación”, llevando a efecto un nuevo ciclo normativo dialógico en el que se consulta a los sujetos regulados, con carácter previo, para concretar y hacer más eficientes las actuaciones promovidas y adoptadas en el marco de la regulación del mercado de contratos públicos.

Finalmente, otras veces las normas puntuales están previstas por reglamentos adoptados por las Autoridades mismas, para proteger su responsabilidad proactiva (*accountability*) (De Bellis, 2012: 319). Por ejemplo, la Autoridad reguladora de la energía, las redes y el medioambiente (ARERA) —Resolución n. 649/2014/A— y la Autoridad reguladora del transporte (ART) —Resolución n. 5/2014 — han regulado en detalle la participación en los procedimientos regulatorios a través de la presentación de comentarios y propuestas, generalmente por medios electrónicos, sobre un esquema de acto regulatorio bajo evaluación, previendo un plazo que suele ser de al menos treinta días desde la publicación del documento correspondiente. Al final del procedimiento, el acto regulatorio será motivado, teniendo en cuenta también las observaciones y las propuestas presentadas durante la consulta.

En el caso de ARERA, el responsable del procedimiento, también a petición de una de las partes, puede ya sea organizar grupos de trabajo, reuniones públicas y seminarios, avisando adecuadamente a través de la página web de la Autoridad, ya

sea publicar, en la misma página web, una recopilación de las respuestas a las preguntas más frecuentes de los interesados.

De forma parcialmente distinta, mediante su propio reglamento del 13 de junio de 2018, ANAC ha reglamentado la participación en los procedimientos regulatorios y una metodología de adquisición y de análisis cualitativo-cuantitativo de los datos relevantes a efectos del AIR y de la VIR. De acuerdo con estas normas, ANAC prepara una propuesta de documento de consulta que, en un principio, se puede compartir recurriendo a mesas especiales de consulta técnica (constituidas por categorías profesionales, asociaciones de operadores económicos y administraciones públicas interesadas) y, posteriormente, puede abrirse a la consulta pública telemática mediante la publicación del documento en la web de la Autoridad. La consulta se lleva a cabo en un plazo no inferior a cuatro semanas; los comentarios y las propuestas recibidos a través de la consulta en línea se publican íntegramente en la web de la Autoridad, pero a efectos de la adopción del acto final se consideran solo los comentarios estrictamente pertinentes al objeto de la consulta y útiles para la toma de decisiones. Además, el reglamento prevé la posibilidad de recurrir a formas de consulta previa con el fin de adquirir los datos necesarios para las evaluaciones de competencia, también mediante la administración de cuestionarios a sujetos previamente identificados.

Por último, cabe señalar que la autoridad italiana del mercado de valores, CONSOB, ha lanzado recientemente una consulta pública en línea sobre la revisión periódica del Reglamento, adoptado mediante la Resolución n. 19654/2016, relativa a los procedimientos de adopción de actos regulatorios generales, para lo cual se propone que la consulta tenga una duración mínima de sesenta días.

### *c) Consultas en procedimientos administrativos en el ámbito medioambiental*

A pesar de que la ley urbanística n. 1150/1942 ya preveía, con referencia al plan general de ordenación urbana, que “cualquier persona” podía presentar observaciones tras la presentación del proyecto de plan general en la secretaría municipal (art. 9), además de la más reciente y rica taxonomía de modelos participativos aportada por las normas regionales sobre la gobernanza territorial (Cocconi, 2010: 14; Simonati, 2016: 267), son las normas y regulaciones del sector medioambiental (Decreto Legislativo n. 152/2006) las que se refieren expresamente

a la fase de “consulta” en los procedimientos que conciernen al medio ambiente (el desarrollo de planes y programas que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/65/CE, la Evaluación ambiental estratégica (EAE) y la Evaluación de impacto ambiental (EIA), artículos 3-*sexies*, 14-16, 24 y 24-*bis*; Crosetti, 2018: 193), conforme a lo dispuesto en las Directivas 2001/42/CE y 2014/52/UE y en el Convenio de Aarhus.

En este contexto, la consulta pública se refiere a una propuesta de plan o programa medioambiental (EAE) o a un proyecto de obras públicas o privadas (EIA) y al correspondiente informe ambiental en el que se identifican, describen y evalúan los impactos significativos que la ejecución del plan, programa o proyecto tendrá sobre el medio ambiente en su conjunto, incluidas las alternativas que pueden considerarse. A través del proceso de consulta, que limitado al procedimiento de EIA puede tener lugar en forma de encuesta pública y en el caso de grandes infraestructuras puede ser precedido por la realización del debate público previsto por el Código de contratos públicos (Decreto Legislativo n. 50/2016) y por el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros n. 76/2018, el público está llamado a presentar comentarios, incluso proporcionando elementos cognitivos nuevos y adicionales con respecto al plan, programa o proyecto propuesto. Posteriormente, en la declaración resumida que acompaña al dictamen motivado que concluye el procedimiento de EAE y en la medida de EIA, la autoridad competente debe especificar cómo se han tenido en cuenta los resultados de las consultas (artículos 5.1, letra *m-ter* y letra *o*, 17 y 25, Decreto Legislativo n. 152/2006).

Sin embargo, la referencia literal a la “consulta” contenida en el Decreto Legislativo n. 152/2006 adquiere su propio significado dado que, además de la posibilidad de presentar comentarios por escrito, que son registrados por la autoridad competente y que se pueden encontrar en la web dedicada al procedimiento individual de EAE o EIA, solo para el procedimiento de EIA existe la posibilidad de llevar a cabo la fase procedimental de la consulta en el ámbito de una encuesta pública (o en los casos previstos, con anterioridad, en el ámbito de un debate público), donde los comentarios se presentan oralmente.

Además, el art. 7-*bis*, ap. 8 del Decreto Legislativo n. 152/2006 concede a las Regiones la posibilidad de introducir ulteriores normas para las modalidades de consulta al público y, en virtud de esta apertura, muchas Regiones han previsto en



leyes específicas una panoplia de instrumentos para fomentar la participación en los procedimientos de EAE y EIA de competencia regional.

## **II.2. Consultas públicas en el ordenamiento subestatal**

Otro ámbito en el que las consultas públicas han encontrado espacio es el nivel subestatal. Algunas Regiones y Provincias Autónomas italianas, de hecho, se han adherido al modelo de democracia participativa en el que la decisión recae en el titular de la función y la aportación participativa se pone a un nivel de informe preliminar «argumentativo» y los resultados de la discusión se comparten en las motivaciones de las decisiones públicas (Troisi, 2018: 22).

A propósito, en el ordenamiento jurídico italiano, las instituciones de la democracia participativa han encontrado su terreno electivo precisamente en los niveles regional y local, donde se extendieron con una tendencia contagiosa a partir de los primeros estatutos regionales de los años setenta del siglo pasado (y luego en los aprobados tras la reforma del Título V de la Constitución italiana en 2001) y fueron confirmados posteriormente por la Ley n. 142/1990 sobre las autonomías locales (más tarde incorporada al Texto Refundido de las leyes sobre la organización de las entidades locales, Decreto Legislativo n. 267/2000). Esta ley había identificado las instituciones del referéndum abrogativo y consultivo, las peticiones y las iniciativas legislativas populares (aunque en la práctica se han aplicado escasamente), incluida la obligación de los estatutos locales de fomentar la participación de los extranjeros regularmente presentes en el territorio (art. 8, Decreto Legislativo 167/2000), como las primeras formas de participación de los sujetos interesados en la definición de las políticas públicas y la formación de las decisiones públicas.

Los ámbitos en los que puede tener lugar la consulta pueden ser muy diversos (Bobbio, 2006). En algunos municipios, los ciudadanos participan en la elaboración de los documentos de financiación local, debatiendo algunos de los temas que contienen (el llamado presupuesto participativo). En otros casos, se les consulta para elaborar proyectos de desarrollo económico o de política medioambiental, incluso mediante la creación de espacios de deliberación para debatir las políticas locales de lucha contra el cambio climático (las Asambleas ciudadanas del clima inauguradas en julio de 2021 por el Ayuntamiento de Bolonia y el proceso



participativo con la Mesa Ciudadana del Ayuntamiento de Milán sobre el Plan Aire y Clima abierto en 2020).

A ellas se han sumado otras prácticas introducidas en algunos casos con normativas regionales especiales dedicadas a la participación ciudadana (Vizioli, 2014: 187; Brunazzo, 2017: 837; Troisi, 2018: 1; Vipiana, 2020: 597) para garantizar recursos y herramientas a los actores sociales y a los gobiernos locales que quieran medirse con la construcción de procesos decisorios innovadores (basados en aplicaciones digitales) y capaces de democratizar la definición de las políticas públicas. Se trata de las experiencias de algunas Regiones con estatutos ordinarios, es decir Umbría (Ley Regional n. 14/2010, modificada por la LR n. 2/2014), Toscana (LR n. 46/2013, ya precedida por la LR n. 69/2007), Apulia (LR n. 28/2017), Emilia-Romaña (LR n. 15/2018, ya precedida por la LR n. 3/2010), Marcas (LR n. 31/2020) y las Provincias Autónomas de Trento (Ley Provincial n. 3/2006 modificada por la LP n. 12/2014) y Bolzano (LP n. 22/2018), que en ciertos casos también han creado portales web específicos y permanentes *aposta* (*Partecipa Toscana*; *Partecipazione* – portal de la Región de Emilia-Romaña; *La casa della partecipazione* – portal de la Región de Apulia; *SensorCivico*, el portal del consorcio de ayuntamientos de Trentino), como lugares de encuentro y diálogo temático entre ciudadanos, expertos y responsables políticos con respecto a cuestiones de especial interés social, económico e institucional y que, al mismo tiempo, dan un nuevo impulso a las funciones de información y comunicación pública realizadas por la autoridad local.

Ya que la difusión de las prácticas participativas se deja en manos de iniciativas subestatales espontáneas, existe el riesgo de una excesiva diferenciación intrarregional dentro del contexto nacional. Todavía si se considera que la Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (art. 29, L. n. 241/1990) reconoce que las obligaciones de las administraciones de garantizar la participación procedimental forman parte de los niveles mínimos esenciales de las prestaciones que tendrán que ser reconocidas en todo el territorio nacional (art. 117, ap. 2, letra m Cost. It.), dicha diferenciación, por supuesto, podría ser un rasgo característico del modelo italiano.

En primer lugar, las Regiones han definido con mayor o menor amplitud lo que se entiende por prácticas participativas: desde la consulta, como “instrumento que permite a los ciudadanos participar en el ejercicio de las funciones de las

instituciones regionales, a través de canales para escuchar sus opiniones de forma inmediata y directa”, que debe garantizarse “en todas las fases de los procedimientos administrativos y normativos” (Umbría), estructurada también en un Consejo de las Ciudadanas y los Ciudadanos (Bolzano), hasta el proceso participativo genérico (Marcas, Emilia-Romaña y Trento); desde el debate público regional (Toscana y Apulia) hasta la previsión de la reunión municipal anual (*Town meeting*), de los encuentros ciudadanos (*Citizen meetings*), del derecho de tribuna y de los presupuestos participativos (Apulia), con un ámbito objetivo abierto, a los actos normativos, a los proyectos, a los procedimientos administrativos o las políticas públicas (Umbría, Marcas, Apulia y Emilia-Romaña).

Además, en cuanto a la legitimidad activa de la participación, hay un acuerdo general sobre una amplia apertura, extendida a extranjeros y apátridas que residan regularmente en el territorio afectado por el proceso participativo y a las personas que trabajen, estudien o residan en ese territorio o que tengan un interés en el propio territorio o en el objeto del proceso participativo (Marcas, Apulia, Emilia-Romaña y Toscana, excepto Trento, que limita los derechos de participación a los ciudadanos de al menos 16 años que residan en el territorio afectado por el proceso participativo), así como a las empresas, asociaciones, organizaciones y los otros grupos sociales con oficinas en ese territorio o con interés en el proceso participativo (Apulia y Emilia-Romaña). La mayoría de las normativas regionales también prevé instrumentos específicos para reconocer la centralidad de las políticas regionales participativas (la sesión anual del Consejo Regional sobre la participación y el programa anual sobre la participación de las leyes regionales de Apulia y Emilia-Romaña) y para promover la cultura de la participación (el «Día de la Participación» reconocido por las leyes regionales de Marcas y Emilia-Romaña, o convocatorias específicas para la activación de procesos participativos destinados a promover la cultura de la participación generalizada en los territorios en el caso de la ley provincial de Trento).

Generalmente, a nivel territorial, la gestión de los procesos participativos se confía a figuras u organismos especialmente establecidos: es el caso de las regiones de Apulia (la *Oficina de Participación*) y Emilia-Romaña (el *Técnico de Garantía de la Participación*). A veces, estos organismos han sido reconocidos como independientes del responsable de la toma de decisiones, como en el caso de la Región de Toscana (la *Autoridad Regional para la Garantía y la Promoción de la*

*Participación*) y las Provincias Autónomas de Trento (la *Autoridad para la Participación Local*) y Bolzano (la *Oficina para la Formación Política y la Participación*).

El perfil procedimental tiende a ser algo desigual. La iniciativa de las prácticas participativas se confía tanto al público como a los particulares o las asociaciones, aunque con distintos grados de detalle: por ejemplo, la ley provincial de Trento no establece prescripciones detalladas, pero obliga a someter determinadas decisiones de planificación a un proceso participativo; la ley regional de Las Marcas no prescribe un número mínimo de solicitantes para la activación del proceso participativo; en Toscana y, concretamente, en Emilia Romagna, la ley regional es mucho más detallada, ya que también prevé umbrales numéricos. La misma observación se aplica también a la duración de los procesos participativos, que por lo general sólo prevén una duración máxima y con distintos grados de importancia (fijada en tres meses por la ley provincial de Trento, en cuatro meses por la ley regional de Las Marcas y en seis meses por la ley regional de Toscana, Apulia y Emilia-Romaña).

Por último, el perfil del resultado del proceso participativo está enteramente regulado por la ley provincial de Trento y por las leyes regionales de Marcas, Apulia y Emilia-Romaña: en estos casos, se espera que el organismo responsable tome nota de los resultados, evalúe las propuestas surgidas y justifique sus decisiones, también en lo que respecta a cualquier desviación de los resultados obtenidos tras el proceso participativo.

### III. «CONOCER PARA DECIDIR»: LA UTILIDAD DE LAS CONSULTAS PARA LAS DECISIONES PÚBLICAS

Merece la pena ahora detenerse a reflexionar sobre algunos elementos relevantes de las consultas públicas en su marco general y a la luz de la experiencia italiana.

Los elementos que caracterizan a las consultas públicas, por el hecho de que los ciudadanos no codeciden, nos alejan del ámbito de la democracia directa, pero tampoco se adaptan a la democracia representativa (Luciani, 2004), respecto a la cual, en su acepción tradicional, las consultas públicas representan una forma de

alejamiento sustancial, sintomática de cierta desafección respecto de los circuitos tradicionales de intermediación típicos de la democracia misma (Morelli, 2015). Más bien, podríamos encontrarnos ante una de las muchas ramificaciones de la llamada democracia deliberativa (Fishkin, 2011), es decir, un subconjunto de la democracia participativa (Bobbio, 2006: 14; Bifulco, 2010; Trettel, 2020: 41), cuyas bases constitucionales ya han sido recordadas, y en la que, sin perjuicio de la reserva de decisión en manos del poder público, los sujetos consultados como agrupación o como individuos ofrecen una contribución en términos de informe preliminar (y por tanto a la formación de la decisión) “al” público y “para el” público en los procesos de toma de decisiones.

A través de las consultas públicas, por un lado, se refuerza la debida tramitación (*due process*) y la inclusión en los procesos de toma de decisiones y, por otro, el encargado de formular políticas (*policy maker*) opera según el método de «conocer para decidir» (Einaudi, 1956), lo que se traduce en una mayor legitimidad y responsabilidad en la toma de decisiones públicas. No obstante, hay que señalar que la democracia deliberativa tiene una finalidad clara, que comparte con la democracia participativa: animar a los ciudadanos a intervenir en la formación de las decisiones públicas aportando sugerencias y conocimientos, sin sustituir al decisor; al mismo tiempo, la teoría deliberativa tiene el objetivo adicional de permitir la participación a través de la discusión pública (*government by discussion*), en la que prevalece la opinión más lógica y convincente.

La familia de la democracia deliberativa incluye mecanismos de participación que tienen una historia mucho más reciente, al menos en el derecho italiano (Molaschi, 2018), como los presupuestos participativos, el debate público y otros instrumentos basados en un muestreo de ciudadanos designados para participar en diferentes iniciativas [jurados ciudadanos, asambleas municipales (*town meetings*), encuestas deliberativas (*deliberative pollings*)]. Estos instrumentos, más allá de las familias a las que pertenecen, son muy diferentes entre sí y expresan el actual significado polisémico de la participación, aunque están unidos por la confluencia en el espacio público-político de la sociedad civil y las instituciones.

Con el *genus* de la democracia deliberativa, las consultas públicas comparten una serie de elementos: la presencia de un lugar *ad hoc*, un foro en el que participar; el anclaje a un proyecto específico en el que se produce la participación; la

espontaneidad, dado que la participación se deja a la iniciativa voluntaria de los individuos o grupos sociales que desean expresar su opinión sobre la política pública objeto de la tramitación; y la ritualidad, en el sentido de que la participación tiene lugar en una fase específica del procedimiento y según modelos previstos *ex ante* por tramitaciones específicas.

En consecuencia, las consultas públicas de las que estamos hablando, por su carácter tendencialmente unidireccional, sobretudo en el nivel estatal, podrían adscribirse a la dimensión más amplia de la democracia participativa, de modo que «al fortalecimiento de la “voz” de los administradores» se añaden «mayores garantías de “visión”», es decir, de «acceso a los documentos y a la información»; garantías que deben ser «moduladas por una equilibrada discrecionalidad “instrumental” de las administraciones» (D’Alberti, 2000: 34).

Debido a la brecha cada vez mayor entre los administradores y los administrados y a las constantes dificultades para tomar decisiones complejas, debemos ser conscientes de que las instituciones de enlace tradicionales luchan por corregir las desavenencias y por lo tanto la democracia participativa puede jugar un papel relevante en ese contexto (Troisi, 2018: 29; Ciancaglini, 2012: 157).

Además, con gran clarividencia, un ilustre Maestro del derecho administrativo italiano ya había vislumbrado en los instrumentos de participación alternativa en la vida política del país una “forma de ejercicio de la soberanía popular a medio camino entre las formas de democracia representativa y las de democracia directa” (Nigro, 1980: 94).

Sin embargo, si por un lado la democracia participativa puede venir en ayuda del estado de debilidad de la democracia representativa, por otro lado, no sería lógico pensar que pueda resolver todas sus formas de incompletud (Rosanvallon, 2006: 10), de lo contrario sería un placebo inútil.

Además, hay que distinguir claramente entre las dos caras de la democracia participativa. La primera, de carácter cognitivo, requiere la participación del público en la adopción de políticas y acciones concretas y se identifica en el modelo de las consultas públicas y las audiencias individuales. La segunda, de carácter político, permite a los órganos representativos relacionarse con las partes más interesadas para evaluar la calidad de las normas y políticas públicas que se van a aplicar, y se

identifica en las distintas formas de consulta y negociación entre las instituciones y los interlocutores sociales.

#### IV. CONCLUSIONES

Según la OCDE, la comunicación, la consulta y la participación pública son las herramientas que, como ya se ha dicho, garantizan la implicación de los ciudadanos en la elaboración inclusiva de políticas (*inclusive policy making*). Sin embargo, subsisten elementos de perplejidad en cuanto a los núcleos centrales de los procedimientos examinados.

Es evidente que la institución de la consulta en el derecho italiano cumple una función diferente según el contexto en el que se aplica: en el ámbito de la gobernanza territorial y medioambiental, es una herramienta que responde a la necesidad de enriquecer el informe procedimental y perfeccionar el conjunto de informaciones de que dispone la administración encargada de adoptar el plan, el programa o la estrategia en cuestión; en el contexto regulatorio, confiere legitimidad procedimental al regulador, facilita la transparencia en las relaciones, reduce las asimetrías de información y permite verificar previamente los efectos de las decisiones; en las iniciativas subestatales espontáneas se matiza más el elemento de la bidireccionalidad, puesto que los ciudadanos participan debatiendo juntos los temas objeto de los procesos participativos. En cuanto a los principios: en el primer ámbito mencionado, las consultas públicas son expresión del principio de participación con fines colaborativos para la gobernanza del bien común medioambiental (Occhiena, 2011: 315); en el segundo ámbito ponen en práctica el principio de proporcionalidad para contener el ejercicio de la actividad preceptiva por parte de la autoridad dentro de los límites de la neutralidad por lo que respecta a las situaciones sustanciales que están en juego (Chiti, 2004: 706); en el tercer ámbito, son expresión del principio de participación democrática para fomentar la calidad de la democracia local.

En primer lugar, conviene recordar que cuanto más esta implicación se abre a formas de interés estructuradas y organizadas, más se acerca a las formas de la negociación, lo que confiere a la participación una finalidad política; por el contrario, cuanto más se abre la participación indiscriminadamente a todas las partes

potencialmente interesadas, más la participación adquiere un valor cognoscitivo y se abre también a intereses más débiles.

Hemos destacado positivamente que las prácticas de consulta en los procedimientos regulatorios de las autoridades independientes han encontrado una rápida y conspicua difusión en el sistema jurídico italiano, pero también en este caso no podemos omitir algunos reparos debido a que la regulación proviene de una cultura jurídica alejada de nuestra tradición (Ramajoli, 2010: 214) y tan solo desde hace unas décadas ha sido trasplantada en la Europa continental. Por esta razón, es preferible evitar valoraciones prematuras y precipitadas de la contribución de las consultas a la función regulatoria.

Por otra parte, en lo que respecta a este ámbito, parece importante destacar que el marco regulatorio relativo a los servicios públicos (energía, agua, comunicaciones electrónicas y transportes) contempla un modelo dual, en el que las competencias regulatorias se atribuyen a las autoridades del sector y a los ministerios competentes. Sin embargo, la aportación de la jurisprudencia que ha permitido una ampliación de las garantías procedimentales a las que se ha hecho referencia anteriormente ha afectado únicamente a las Autoridades. En el ámbito ministerial, no se han activado los mecanismos procedimentales destinados a permitir y potenciar la participación de los particulares, ni se han impuesto como obligatorios, con la única excepción de las comunicaciones electrónicas (el artículo 11 del Código de Comunicaciones Electrónicas establece que los particulares afectados tienen derecho a presentar observaciones tanto al Ministerio como a la Autoridad, según el órgano que sea competente para proceder). Por lo tanto, es necesario preguntarse si hay alguna razón para pensar que la función regulatoria que desempeñan los Ministerios también debería estar sujeta a las mismas obligaciones que la jurisprudencia ha afirmado con respecto a las autoridades independientes. Si así fuera, los actos regulatorios de los ministerios también deberían estar motivados y sujetos al procedimiento de notificación y comentarios (*notice and comment*), permitiendo a los particulares implicados presentar comentarios para proteger sus intereses.

Un análisis crítico de las normas y de la jurisprudencia, leídas ahora a la luz de la doctrina, nos permite dar una respuesta parcial a las cuestiones que nos ocupan. Según la jurisprudencia, la obligación de las autoridades independientes de



garantizar la participación se justifica en virtud de la naturaleza particular de las propias autoridades, que carecen de legitimidad democrática directa (Dessi, 2015: 162). Sin embargo, a pesar del importante papel atribuido a las Autoridades, el actor principal de la regulación solo puede ser el Gobierno, al que la Ley n. 400/1988 confiere la facultad de regular todas las materias que no sean objeto de disposiciones de actos con fuerza de ley y que no estén cubiertas por una reserva de ley (art. 17.1, letra c). No obstante, las hipótesis en las que el Gobierno debe asegurar el proceso contradictorio antes de adoptar un acto normativo, como se ha visto, se limitan esencialmente a la actividad de consulta relacionada con el AIR, en la que, además, el derecho a participar en el procedimiento no se reconoce a los destinatarios individuales del acto normativo, sino a sus representaciones organizadas, en un espíritu de concertación entre instituciones públicas y asociaciones empresariales (Dessi, 2015: 166). Por lo tanto, si la jurisprudencia administrativa ha reconocido la existencia de ciertas cargas de consulta para las autoridades independientes, precisamente por estar «desconectadas» del circuito de representación democrática, argumentando lo contrario, se podría incluso llegar a la conclusión contraria en lo que respecta al Gobierno, que forma parte del circuito democrático, siendo él mismo responsable directamente ante el Parlamento.

Entre las herramientas participativas, la consulta pública, más que ninguna otra, se ve reforzada por el uso de la telemática (Pietrangelo, 2016: 96), y la proliferación de consultas en el ordenamiento jurídico italiano, sobretodo en el nivel estatal, se debe precisamente a la difusión de las nuevas tecnologías.

Es cierto que el uso de la telemática garantiza la igualdad de armas entre los participantes en el proceso de deliberación pública, pero incluso en este aspecto no faltan preguntas, como, por ejemplo: ¿estamos seguros de que todas las partes interesadas (potencialmente el *quivis de populo*) quieren (participar es también un cargo) y/o pueden contribuir eficazmente? ¿Podemos considerar que se ha superado la cuestión de la brecha digital? ¿Podemos comprobar que la peligrosa tendencia a la participación de las empresas no se impone a la participación colaborativa?

Desde la página de inicio del portal nacional de *ParteciPA* se puede acceder a las consultas públicas telemáticas en curso (tres a 7 de julio de 2021) y al archivo de las

realizadas (siete a 7 de julio de 2021, que tuvieron lugar desde el 3 de diciembre de 2019 hasta el 15 de octubre de 2020).

Las dos primeras consultas en curso, iniciadas en el marco del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, se refieren a los procedimientos más complicados que deben simplificarse para las empresas y los ciudadanos y hacen uso de un cuestionario en línea, mientras que la tercera se refiere a la recogida de comentarios o propuestas sobre la Estrategia Nacional de competencias digitales.

Las siete consultas ministeriales que tuvieron lugar se han referido a lo que sigue: la primera, al tema de la sostenibilidad en el sector sanitario, para recoger información sobre las intervenciones que se están llevando a cabo en las administraciones públicas y en los distintos centros de trabajo en relación con los aspectos del desarrollo sostenible con impacto en la salud, mediante la fórmula del cuestionario online; la segunda, al tema del trabajo ágil entre presente y futuro para recoger, a través de un cuestionario online, información sobre las experiencias llevadas a cabo en las administraciones públicas; la tercera, la Estrategia «Italia 2025» de innovación tecnológica y digitalización, al fin de recoger propuestas y aportaciones online para el documento estratégico del Gobierno; la cuarta se refería a la mejora de la plataforma en línea y de código abierto (*open source*) *ParteciPA* del Gobierno italiano, creada para gestionar los procesos de consulta y participación pública, mediante la recogida de sugerencias en línea; la quinta se refería a la recogida de comentarios y propuestas sobre el proyecto de Directrices de consulta; la sexta, a la recogida de sugerencias en línea sobre la Agenda de simplificación; por último, se promovió la séptima consulta pública para recoger propuestas o críticas a la legislación sobre prevención de la corrupción y transparencia.

En el ámbito medioambiental, entre 2018 y 2021, el Ministerio de Transición Ecológica abrió consultas públicas en línea sobre estrategias, programas y planes de acción, como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, la Estrategia a Largo Plazo para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible para la que la Ley n. 221/2015 (art. 3) prevé una actualización tras consultar a las asociaciones medioambientales reconocidas y a la sociedad civil, también para adquirir una evaluación del posicionamiento de Italia con respecto a los 17 Objetivos de la Agenda ONU 2030.

Y sin embargo, como se ha visto, a pesar de que las disposiciones del Convenio de Aarhus indican una dirección expansiva de la participación, en materia medioambiental el ordenamiento jurídico italiano sólo ha reconocido parcialmente la aplicación de las instituciones participativas adscritas al modelo de democracia participativa y deliberativa (encuesta pública y debate público) a los procedimientos de toma de decisiones que afectan al territorio –respecto a los cuales se han introducido importantes aperturas por parte de algunas normativas regionales–, limitándose a prever un modelo general de consulta basado en observaciones escritas que el público puede presentar a la administración competente.

A la luz de estas experiencias, se constata que, a pesar de que no hay un marco normativo general de referencia, no han faltado iniciativas de consulta pública promovidas por los distintos gobiernos que se han sucedido. Sin embargo, los datos empíricos muestran una falta de homogeneidad en el método, el objeto, los límites y los efectos producidos sobre la decisión final (Pietrangelo, 2015: 70), con el riesgo de generar lagunas derivadas de las limitaciones arbitrarias del derecho a ser consultados, de la diferente incidencia del resultado de la consulta, de las características técnicas y de seguridad del sistema de información destinado a la recogida y al tratamiento de datos.

La doctrina más autorizada (Ramajoli, 2010: 205) recuerda que “la participación es real y efectiva cuando es capaz de afectar de alguna manera a la decisión, cuando las partes contribuyen al proceso normativo, cuando las propuestas iniciales y la medida final difieren en relación con las aportaciones fruto de la consulta”. Lo cierto es que la experiencia de las consultas públicas expresa el paso de un informe procedimental basado en hechos y documentos a otro centrado en datos e información (los puestos a disposición por el decisor público en la plataforma dedicada a la consulta y los recibidos de los consultados, luego recogidos e indexados en la misma plataforma), que pueden mejorar la definición y aplicación de las políticas públicas y de los actos administrativos de carácter general, o al menos dar voz al mayor número de intereses y, por tanto, aumentar el índice democrático de las decisiones (Trimarchi Banfi, 2019: 32).

En definitiva, la participación que tiene lugar a través de consultas públicas telemáticas es funcional a la producción de decisiones más informadas en las que se reduce la asimetría de información entre el regulador y el sujeto regulado,

contribuyendo a la mejora de las mismas (Carullo, 2019: 697), satisfaciendo la necesidad de mediar en los conflictos que, en muchos casos, ralentizan o bloquean los procesos de toma de decisiones.

Se avanza en dirección a una administración pública “compartida” (Arena, 1997: 29), a partir de la cual pueden originarse “decisiones colectivas auténticamente democráticas” (Cassese, 2007: 43) según la serie “legitimación-consenso-legitimidad” (Benvenuti, 1994: 103), donde la legitimidad del acto es el resultado no sólo del uso del poder por parte de la autoridad, sino también de la intervención del ciudadano en el ejercicio de la función.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARENA, G. (1997): “Introduzione all’amministrazione condivisa”. *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 117-118, pp. 29-65.
- ATRIPALDI, V. (1974): “Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 della Costituzione”. En RESCIGNO, P. (Dir.): *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 11 ss.
- BENVENUTI, L. (1994): *Il nuovo cittadino*. Venezia: Marsilio.
- BIFULCO, R. (2010): “Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?”. En ALLEGRETTI, U. (Dir.): *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press, pp. 65-78.
- BIGNAMI, F. (2004). “Tre generazioni di diritti di partecipazione”. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 87-124.
- BOBBIO, L. (2006): “Dilemmi della democrazia partecipativa”. *Democrazia e diritto*, núm. 4, pp. 1-16.

- dir. (2006): *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- BREYER, R. – STEWARD, R. - SUNSTEIN, C. R. -VERMEULE, A. (2006): *Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text and Cases*. New York: Wolters Kluwer.
- BRUNAZZO (2017): “Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia”. *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, pp. 837-864.
- CARAVITA, B. (1984): *Oltre l’eguaglianza formale. Un’analisi dell’art. 3, comma 2 della Costituzione*. Padova: CEDAM.
- CARLONI, E. (2014): *L’amministrazione aperta*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- CARLONI, E. y MAZZONI, M. (2020): *Il cantiere delle lobby. Processi decisionali, consenso, regole*. Roma: Carocci.
- CARULLO, G. (2019): “Open data e partecipazione democratica”. *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, pp. 685-700.
- CASSESE, S. (2002): “Dalle regole del gioco al gioco delle regole”. *Mercato Concorrenza Regole*. núm. 2, pp. 265-275.
  - (2007): “La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato”. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 13-42.
- CHITI, E. (2004): “La disciplina procedurale della regolazione”. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, núm. 3, pp. 679-736.
- CIANCAGLINI, M. (2012): “La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale”. En VANDELLI, L. (Dir.): *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*. Bologna: il Mulino, pp. 157-171.

- CLARICH, M. (1999): “I procedimenti di regolazione”. En Quaderni del Consiglio di Stato: *Il procedimento davanti alle autorità indipendenti*. Torino: Giappichelli, pp. 9-19.
- COCCONI, M. (2010): *La partecipazione all'attività amministrativa generale*. Padova: CEDAM.
- CORSI C. (2009): “La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali”. *Osservatorio sulle fonti*, núm.1, pp. 1-16.
- CROSETTI, A. – FERRARA, R. – FRACCHIA, F. - OLIVETTI RASON, N. (2018): *Introduzione al diritto dell'ambiente*. Roma-Bari: Laterza.
- D'ALBERTI, M. (2000): “La ‘visione’ e la ‘voce’: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi”. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 1-34.
- DE BELLIS, M. (2012): *La regolazione dei mercati finanziari*. Milano: Giuffrè.
- DE MINICO, G. (2005): *Regole. Comando e consenso*. Torino: Giappichelli.
- DE DONNO, M. (2017): “The French Code «Des Relations Entre Le Public Et L'Administration». A New European Era for Administrative Procedure”. *Italian Journal of Public Law*, núm. 2, pp. 220-260.
- DEL GATTO, S. (2010): “La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle autorità indipendenti”. *Giornale di diritto amministrativo*, núm. 9, pp. 947-954.
- DESSÌ, N. (2015): “Attività ministeriale di regolazione e procedure di consultazione”. *Rivista della Regolazione dei mercati*, núm. 1, pp. 159-181.
- EINAUDI, L. (1956): “Conoscere per deliberare”. En: *Prediche inutili*. Torino: Einaudi.
- FERRARA, R. (2017): “La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico”. *Diritto Amministrativo*, núm. 2, pp. 209-234.

- FERRI, D. (2011): “L’Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?”. *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, pp. 297-339.
- FISHKIN, J. (2011): *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- GRISOLIA, M.C. (2012): “Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione/consultazione nell’attività normativa del Governo”. *Osservatoriosullefonti.it*, núm. 3, pp. 1-27.
- LAZZARA, P. (2018): “La regolazione amministrativa: contenuto e regime”. *Diritto Amministrativo*, núm. 2, pp. 337-397.
- LUCIANI, M. (2004): “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”. En CARLASSARE, L. (Dir.): *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*. Padova: Cedam, pp. 181 ss.
- MANZELLA, G.P. (1994): “Brevi cenni sulla regulatory negotiation”. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, pp. 273-287.
- MARSOCCI, P. (2016): “Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare”. *Rassegna Parlamentare*, núm. 1, pp. 29-68.
- MATTARELLA, B.G. (2018): “Procedimenti e atti amministrativi”. En CHITI, M.P. (Dir.): *Diritto amministrativo europeo*. Milano: Giuffrè, pp. 335-382.
- MENDES, J. (2011): *Participation in EU rulemaking*. Oxford: Oxford University Press.
- MOLASCHI, V. (2018): *Le arene deliberative*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- MORELLI, A. (2015): *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?* Milano: Giuffrè.
- NAPOLITANO, G. (2020): *Introduzione al diritto amministrativo comparato*. Bologna: Il Mulino.



- NATALINI, A. y SARPI, F. (2009): “L’insostenibile leggerezza dell’AIR”. *Giornale di diritto amministrativo*, núm. 3, pp. 229-239.
- NIGRO, M. (1980): *Il governo locale*. Roma: Bulzoni.
- OBRADOVICH, D. y ALONSO VIZCAINO, J.M. (2006): “Good governance requirements concerning the Participation on interest groups in EU consultation”. *Common Market Law Review*, núm. 43, pp. 1049-1085.
- OCCHIENA, M. (2011): “Forza, debolezza e specialità della partecipazione ambientale”. En ARENA, G. y CORTESE, F. (Dirs.): *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*. Padova: CEDAM, pp. 315-336.
- PASTORI, G. (1999): “La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative”. En: RINELLA, A. – COEN, L. – SCARCIGLIA, R. (Dirs): *Sussidiarietà ed ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova: CEDAM, pp. 171-200.
- PIETRANGELO, M. (2015): “Il contributo di internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica”. En MARCELLI, F. – MARSOCCHI, P. – PIETRANGELO, M. (Dirs.): *La rete Internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 61-79.
  - (2016): “Le pubbliche amministrazioni sul web tra comunicazione, consultazione e partecipazione”. En BARTOLINI, A. y PIOGGIA, A. (Dirs.): *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Cittadinanze amministrative*, vol. VII. Firenze: Firenze University Press, pp. 95-111.
- RAMAJOLI, M. (2010): “Procedimento regolatorio e partecipazione”. En BRUTI LIBERATI, E. y DONATI, F. (Dirs.): *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*. Torino: Giappichelli, pp. 189-219.
- ROSANVALLON, P. (2006): *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*. Paris: Seuil.

- SCREPANTI, S. (2007): “La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità Indipendenti”. *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 4, pp. 377-385.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2019): *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SIMONATI, A. (2016): “La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica «reticolare»”. *Rivista Giuridica dell’edilizia*, núm. 3, pp. 267-288.
- SMISMANS, S. (2003): “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”. *European Law Journal*, núm. 9, pp. 473-495.
- STIGLER, G. J. (1971): “The Theory of Economic Regulation”. *Bell Journal of Economics and Management Science*, núm. 1, pp. 3-21.
- TRETTEL, M. (2020): *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull’incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- TRIMARCHI BANFI, F. (2019): “La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo”. En AA.VV.: *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, pp. 31-36.
- TROISI, M. (2018): “La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia”. *Federalismi.it*, núm., 7, pp. 1-31.
- VERKUIL, P.R. (1995): “Rulemaking Ossification. A Modest Proposal”. *Administrative Law Review*, vol. 47, núm. 3, pp. 453-459.
- VIPIANA, P. (2020): “La recente legge marchigiana in tema di partecipazione: aggiunta un’altra tessera al mosaico della legislazione regionale sulle tematiche partecipative”. *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, núm. 3, pp. 596-614.

- VIZIOLI, N. (2014): “La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 48, pp. 187-205.