



Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di laurea in Governo e Politiche

Cattedra di Open Government

L'OPEN GOVERNMENT COME STRUMENTO DI PARTECIPAZIONE E
OPPORTUNITÀ DI MIGLIORAMENTO DEI PROCESSI DI POLICY MAKING

RELATORE

Chiar.ma

Prof. Emiliana De Blasio

CANDIDATO

Giammarco Gallo

Matr. 629902

CORRELATORE

Chiar.mo

Prof. Massimiliano Panarari

“La democrazia è il potere di un popolo informato”

Alexis de Tocqueville

Indice

INTRODUZIONE	6
--------------------	---

CAPITOLO PRIMO:

IL COINVOLGIMENTO DELL'INDIVIDUO NEL SISTEMA POLITICO, DAL DISINTERESSE TOTALE ALLA TITOLARITA' DI UNA CARICA POLITICA

1	La crisi della Democrazia Rappresentativa	12
1.1	La disintermediazione: soluzione di complessità o mera eliminazione dei corpi intermedi?	19
1.2	Gli effetti della disintermediazione politica sulla democrazia partecipativa	22
1.3	La possibile convivenza di democrazia e disintermediazione	25
2	<i>L'Open Government</i> come soluzione alla crisi della democrazia rappresentativa	26
2.1	<i>L'Open Government Initiative</i> dell'amministrazione Obama: un esempio di amministrazione trasparente	30
2.2	<i>L'Open Government</i> in Italia: un'idea di recupero della fiducia tra istituzioni e cittadini	32
3	Partecipazione e trasparenza, definizione di due concetti apparentemente interdipendenti	33
3.1	Le diverse dimensioni della partecipazione politica	34
3.2	L'influenza di un processo partecipativo nell'azione politica: oltre le spinte particolaristiche e gli interessi di pochi	36

CAPITOLO SECONDO:

L'INFLUENZA DEL POTERE DEI DECISORI PUBBLICI DURANTE IL PROCESSO DI POLICY MAKING

1	I portatori di interesse nel panorama europeo: uno sguardo d'insieme	39
1.1	Il <i>multistakeholderism</i> Europeo: quali criteri vengono utilizzati per il reclutamento degli <i>stakeholder</i>	43
1.2	Il contributo dei portatori di interesse al processo di <i>policy</i> : lobbying e democrazia	46
1.3	Verso una regolamentazione della partecipazione dei portatori di interesse: una trasparenza reale nella strutturazione delle <i>policies</i>	48
2	L'agenda digitale europea: un'iniziativa pilota verso Europa 2020, priorità ed obiettivi	52
2.1	Il caso italiano: L'Agenda digitale Italiana, l'avvio di un piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali	54
2.2	<i>Open Government Partnership</i> : un incentivo alla realizzazione di politiche pubbliche innovative e aperte	56
2.3	La fase del terzo piano di azione italiano, trasparenza elettorale e tracciabilità dei processi decisionali: le amministrazioni di Roma e Milano	58

CAPITOLO TERZO

UN'ESPLORAZIONE DEL PANORAMA DELLE PIATTAFORME *WEB BASED* ITALIANE: LA STRATEGIA REGIONALE DELL'INNOVAZIONE PER LA SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE (SICILIA 2014-20)

1	L'evoluzione dello scenario italiano	62
1.1	La <i>Qualitative Comparative Analysis</i>	63
1.1.1	Breve accenno ai metodi di ricerca comparativi	65
1.2	Come gli aspetti tipici dell' <i>Open Government</i> italiano influiscono sulle piattaforme	65
1.3	Le <i>policy</i> nell' <i>Open Government</i> italiano	66
2	Breve confronto tra <i>policy</i> nazionali e <i>policy</i> regionali	69
2.1	Il contesto europeo e l'attuale situazione della Regione Sicilia	69
2.2	Un modello di innovazione sociale in Sicilia	71
2.3	Le discontinuità presenti nella <i>governance</i>	74
3	L'iter di valutazione dell'efficacia della Strategia per la specializzazione intelligente	77
3.1	La <i>vision</i> e gli obiettivi della Strategia	78
3.2	Progetto-obiettivo <i>Open Research</i> Sicilia	80
3.3	Percorso Partenariale	81
	CONCLUSIONI	83
	BIBLIOGRAFIA	87
	SITOGRAFIA	96
	ABSTRACT	97

INTRODUZIONE

Il termine “*Open Government*” è diventato di uso comune nel corso dell’ultimo decennio, sovrapponendosi spesso a quello di “*E-Government*” sia all’interno della pubblicistica accademica sia in quella giornalistica e anche nei *policy documents*. Risulta quindi assai complicato operare una separazione concettuale tra i due termini. Possiamo però sostenere che l’*Open Government* è un processo gestionale trasparente dell’amministrazione pubblica, sia locale che centrale, all’interno del quale l’elemento fondamentale e sistemico risulta essere la comunicazione che si pone come struttura portante proprio del governo aperto¹.

La trattazione si pone come obiettivo quello di dimostrare come l’*Open Government* possa risultare uno strumento di miglioramento e di sviluppo del processo di *policy making*, attraverso tutti i valori che caratterizzano il concetto di “governo aperto”. L’analisi partirà dalla sempre più attuale crisi della rappresentanza e quindi della democrazia rappresentativa, analizzando il distacco sempre maggiore dei cittadini sia dalle istituzioni che dalla partecipazione alla vita democratica, a causa di una delusione sociale che sta via via crescendo nel tempo. Si procederà concentrando l’analisi sulla disintermediazione politica, e quindi sull’utilità o meno dell’eliminazione di intermediari tra i cittadini e le istituzioni: si analizzerà il processo di disintermediazione in atto valutando se porterà o meno ad un avanzamento della democrazia o piuttosto una regressione della stessa rispetto alla sperimentazione passata. Analizzando ciò, emergeranno nei successivi paragrafi gli effetti che il fenomeno della disintermediazione ha avuto nei confronti della democrazia partecipativa, e si soffermerà in particolare su quello della “presidenzializzazione della politica”. Gli effetti saranno distinti e valutati all’interno del contesto politico e nell’ambito della rappresentanza di interessi. Ciò porterà a concludere che democrazia e disintermediazione devono trovare un equilibrio per convivere, perché la distinzione non è da considerare una sorta di mutazione genetica della democrazia quanto l’espressione dell’evoluzione delle forme della rappresentanza. L’analisi proseguirà e si individuerà quindi l’elemento comune delle varie definizioni del concetto di *Open Government* nel riconoscere la necessità della “trasparenza” nei rapporti tra istituzioni e cittadini, nonché quella di rendere più ampi gli spazi di partecipazione e coinvolgimento. Si valuterà l’*Open Government* non come l’obiettivo finale a cui tendere, quanto piuttosto un momento di passaggio verso forme di democrazia

¹ E. De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carroci Editore, Roma, 2018.

partecipativa, necessario per superare la crisi della democrazia rappresentativa. Un esempio concreto di amministrazione trasparente individuato all'interno dell'elaborato, è stato quello dell'*Open Government Initiative* di Obama, che ha rappresentato per gli USA l'assunzione di idee e concetti di matrice europea. Inoltre, si evidenzierà come ha portato ad un ritorno dell'interesse europeo in materia di *Open Government*. In particolare, infatti, l'analisi approfondirà lo sviluppo di tale concetto in Italia, considerato come un modo per recuperare la fiducia tra i cittadini e le istituzioni. In realtà l'impegno del nostro paese in materia di governo aperto è nato negli anni Novanta e prosegue fino ad oggi, con diversi esempi di regioni che hanno dato vita a processi democratici sempre più partecipativi. In merito alla partecipazione si è cercato di dare una definizione di partecipazione correlata alla definizione di trasparenza, analizzando le sue diverse dimensioni fino ad arrivare a quella della partecipazione politica. Si sono descritte le sue caratteristiche e si è evidenziato come nel corso degli anni, anche a causa delle trasformazioni della società e delle potenzialità della rete, si sia sviluppata e ampliata, aumentando quindi gli spazi in cui usufruirne. In particolare, si è rilevato come un processo partecipativo possa influire all'interno dell'azione politica, e si è evidenziato oltre alle pratiche della partecipazione, come nel corso degli ultimi anni, all'interno dell'Italia, vi sia stata una vera e propria "rivoluzione partecipativa" che ha visto i cittadini "costretti" a diventare protagonisti attivi della vita politica. Questo sia per le diverse forme di partecipazione non convenzionale che si sono sviluppate, sia per la sfiducia da essi espressa in più modi circa il ruolo di intermediari dei partiti. Dall'analisi svolta nel primo capitolo di questa trattazione, si è evidenziato quindi come la democrazia rappresentativa sia stata sottoposta negli ultimi decenni a tensioni e mutamenti, sia in Italia che negli altri paesi. È difficile riportare ad un'unica causa la crisi e le trasformazioni della stessa visto le molteplici variabili che si sono avute: la globalizzazione economica, la disintermediazione crescente, la sfiducia del corpo elettorale e tante altre ancora. Da sola quindi, la democrazia rappresentativa non riesce a rispondere ai bisogni di partecipazione e alla necessaria crescita della "qualità" della democrazia affinché essa non si riduca solo ad una semplice formula politica. Per questo nel secondo capitolo si è posta l'attenzione sui cosiddetti "gruppi di pressione" ovvero i portatori di interessi particolari della società, analizzandone le caratteristiche e peculiarità, spiegando quanto la loro presenza possa essere utile e necessaria per sperare di risolvere o quantomeno attenuare il cosiddetto "deficit democratico" delle istituzioni prima di tutto europee e successivamente nazionali. Si è quindi posto l'accento sul loro "modus operandi" all'interno del Parlamento Europeo, sui criteri per il loro reclutamento e il

loro contributo al processo di *policy*. Si è poi evidenziata la necessità di una loro puntuale regolamentazione al fine di garantire la riuscita dell'obiettivo che con essi si vuole raggiungere e cioè la trasparenza e la partecipazione equa e la responsabilità. Bisogna quindi ribaltare il paradigma tradizionale su questo tema e spostare il focus della regolamentazione dei lobbisti e dei gruppi di interesse, all'*accountability* dei decisori ed al contributo dei vari *stakeholder* alle decisioni pubbliche. Difatti è proprio il processo di *policy* che andrebbe rivisto e reso aperto ad un contributo più ampio dei gruppi di interesse, e non viceversa, attraverso un design innovativo dei processi di *policy-making* che ragioni in ottica integrata su consultazioni, registri della trasparenza, agende pubbliche degli incontri ed altri strumenti di partecipazione e *accountability*. Sul progetto si sta impegnando un gruppo crescente di organizzazioni civiche, professionali, interessate da vari punti di vista alla materia del lobbying in Italia.

Altra innovazione che può condurci ad una crescita di “qualità della democrazia rappresentativa” è stata poi rinvenuta nell'iniziativa pilota della Commissione Europea riguardante l'Agenda Digitale Europea. Se ne sono individuati gli obiettivi e i diversi impegni presi dall'Unione Europea in materia di contenuti e miglioramenti, e ci si è collegati al caso particolare dell'agenda digitale italiana, istituita nel 2012 sotto indicazione dell'Unione Europea, con l'obiettivo di dare avvio ad un mercato unico nazionale che possa formare e migliorare le competenze digitali di tutti i cittadini, con il fine di superare il *digital divide* su diversi fronti. Per dare risposta a questo obiettivo, gli organismi stanno lavorando all'avvio di un Piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali. Ne sono destinatari tutti i cittadini, per quello che concerne iniziative di formazione per la “cittadinanza digitale”, i giovani ed i lavoratori per la formazione specialistica e per la formazione su competenze digitali “trasversali”, gli anziani, i disabili, gli immigrati, al fine di superare infatti il *digital divide*. Una tale impresa non può che avere responsabilità condivise: devono essere chiamate a partecipare al Piano le istituzioni, le pubbliche amministrazioni che sono titolari dei processi di cambiamento della società attraverso la formazione e l'informazione mirata, il mondo delle imprese che esprime un fabbisogno di competenze e professionalità sul digitale, il mondo della scuola e delle università, che deve adeguare l'offerta formativa per i giovani, le organizzazioni sindacali per contribuire alla migliore riqualificazione dei lavoratori e così via. Preliminare alla realizzazione di tale Piano è pertanto il coinvolgimento ed il consenso degli *stakeholder*. Visti i più svariati argomenti da trattare la competenza di esperti di settore si è resa necessaria. Sono stati poi evidenziati gli obiettivi che il nostro paese è riuscito

a raggiungere ad oggi. Sul piano delle iniziative concrete ci si è soffermati sull'*Open Government Partnership*, promossa nel 2011 dagli USA, proiettata al raggiungimento di impegni concreti, da parte dei governi, in materia di partecipazione, trasparenza e lotta alla corruzione, portando avanti diverse iniziative nell'ambito dell'*Open Government*. È stata poi descritta la struttura organizzativa di tale iniziativa, che è risultata, ovviamente, molto partecipativa e trasparente. In merito alla trasparenza si è fatto riferimento poi ad un'altra iniziativa concreta, in questo caso di matrice italiana, e cioè La fase del terzo piano d'azione, analizzando nel particolare le amministrazioni delle città di Roma e Milano. Partendo dall'adesione dell'Italia all'OGP (*Open Government Partnership*), si sono susseguiti diversi piani di azione nel corso del tempo, nel 2016, essendo risultato il terzo di questi piani il più completo e innovativo si è deciso di analizzarlo più a fondo, individuando come i diversi temi affrontati al suo interno riguardassero in particolare la partecipazione e la trasparenza dei processi decisionali. Tutto ciò ha comportato un miglioramento dell'Italia all'interno dell'OGP. Nella terza ed ultima parte dell'elaborato, si è analizzato il funzionamento delle piattaforme cosiddette *web based* ed in particolare ci si è soffermati sul caso concreto della Strategia Regionale dell'Innovazione per la Specializzazione Intelligente (Sicilia 2014-20). In particolare, l'attenzione è stata posta allo sviluppo dell'*Open Government* interno al nostro paese, il cui studio, secondo il metodo della *Qualitative Comparative Analysis*, è oggetto della trattazione. Si sono elaborati cioè i dati quantitativi basandosi sulla logica deduttiva, che ha come obiettivo quello di spiegare il verificarsi o meno di un determinato *outcome* partendo da un confronto tra le diverse condizioni logiche o le combinazioni di queste ultime. Utilizzando l'aggettivo "qualitativa" si mette in evidenza che l'analisi usata è una tecnica di ricerca rigorosa e formalizzata non di tipo statistico, ma logico, utilizzando appunto variabili dicotomiche e non quantitative. Abbiamo ritenuto utile accennare ai diversi metodi di ricerca comparativi essendo la QCA il risultato del mix tra questi ultimi. Abbiamo rilevato come opera l'*Open Government* italiano attraverso le piattaforme, evidenziando di fatto che, malgrado le istituzioni nazionali cerchino di raggiungere determinati standard di qualità dei dati, peraltro imposti dall'Unione Europea, ciò che risulta è una "mancanza" della prospettiva di *Open Government*, infatti l'apertura dei dati, da mezzo per raggiungere il fine dell'*accountability* e della trasparenza, diventa solo fine a se stessa. In ogni caso, l'analisi ha rilevato diversi aspetti importanti. Le piattaforme italiane di partecipazione infatti, funzionano per lo più all'interno di una dimensione di tipo consultivo: le istituzioni italiane mettono "nero su bianco" quali sono i criteri di partecipazione, mediante *policy* molto chiare di pubblicazione e assicurano inoltre, livelli ottimi di

continuità ai percorsi di partecipazione. Nonostante ciò, la partecipazione dei cittadini e il loro supporto al processo di *decision making* istituzionale, risulta particolarmente limitato, mancando un potere decisionale vero e proprio, ed essendo presente, ma in maniera variabile, un potere di monitoraggio. L'impossibilità dei cittadini di poter seguire un iter da loro presentato attraverso piattaforme, incide in maniera negativa sul livello di partecipazione che le istituzioni offrono. Tale circostanza, inoltre, risulta in contrasto con l'impegno profuso dall'Italia e dalle amministrazioni pubbliche in merito ai temi di trasparenza e partecipazione. Risulta allora ancora lunga la strada verso una "reale" apertura dei processi decisionali. Dopo aver esposto brevemente la differenza tra le *policy* nazionali e quelle regionali. Nella trattazione ci si è soffermati sul contesto europeo e sull'attuale situazione della Regione Sicilia. In particolare, analizzando i vari problemi sociali che ci sono stati all'interno del paese, e che hanno ritardato i processi di innovazione, nonostante le numerose *policy* poste in essere, non si riesce a rispondere in maniera efficace ai problemi, anche per il fatto che sono per lo più le piccole imprese ad interessarsi del tema più che le istituzioni. Si è quindi provato a realizzare una mappatura, seppur parziale, dell'innovazione sociale in Sicilia. Regione il cui ritardo in tal senso è molto evidente e in cui è ancora in atto il processo di ripresa e valorizzazione del territorio, attraverso una Strategia specifica di "specializzazione intelligente". Si è quindi cercato di valutare ad oggi l'efficacia della Strategia posta in essere dalla Regione Sicilia, analizzandone gli obiettivi e le linee guida che ha seguito, e considerando una sua possibile riuscita solo in presenza di determinate condizioni. Una tra tutte, quella di considerare che la "specializzazione intelligente" del sistema economico e del territorio ha bisogno di una gestione della conoscenza che non si basi solamente sul monitoraggio e sulla valutazione degli obiettivi raggiunti, ma anche sulla formazione di un sistema di raccolta e divulgazione di informazioni e dati legati alla struttura del contesto. La Regione infatti ha proposto il progetto obiettivo *Open Research Sicilia*, che intende favorire, attraverso un insieme di azioni correlate tra loro, la traslazione dall'attuale condizione regionale di frammentazione e di limitato incontro tra offerta di ricerca e domanda di innovazione, ad un sistema collaborativo in cui si intersecano i diversi attori della domanda e dell'offerta. Altra condizione è quella di identificare le specializzazioni relative alle conoscenze più adatte al potenziale di innovazione proprio di ogni regione europea, valutando risorse e capacità di cui queste dispongono. A tal proposito la Commissione Europea, fornisce le indicazioni più specifiche sul come sviluppare le strategie attraverso la piattaforma di "specializzazione intelligente" lanciata nel giugno 2011. La Regione Sicilia iscrittasi alla piattaforma ha deciso di porre in essere un percorso

Partenariale per definire la propria strategia regionale. Infatti, la Regione ha avviato tale percorso Partenariale di condivisione della Strategia con tutti coloro che hanno un ruolo importante nei processi di innovazione, focalizzando l'attenzione all'apprendimento ed allo scambio delle conoscenze, ed utilizzando metodi e strumenti atti a far nascere una partecipazione attiva. L'efficacia della strategia regionale è stata finora condizionata sia dalla mancanza di una *governance* coerente interna alla Regione, sia da carenze di personale di tipo quantitativo e qualitativo. Se tutto ciò non verrà superato con azioni mirate, non potrà essere certa la riuscita della nuova Strategia regionale per la *Smart Specialisation*.

CAPITOLO PRIMO:

IL COINVOLGIMENTO DELL'INDIVIDUO NEL SISTEMA POLITICO, DAL DISINTERESSE TOTALE ALLA TITOLARITA' DI UNA CARICA POLITICA

1 La crisi della rappresentanza (o “La crisi della Democrazia Rappresentativa)

La rappresentanza, è tradizionalmente legata a due estremi di riferimento: da un lato la dimensione elettorale, dall'altro quella della partecipazione. Questa idea che, in realtà, si è sviluppata nel tempo, e rappresenta l'immagine odierna, affonda le sue radici nella connessione “democrazia-elezioni” che è però considerata essa stessa una forzatura. Molti studiosi, Bernard Manin per esempio, ha considerato gli attuali governi democratici lo sbocco finale dell'evoluzione di un sistema politico strutturato per attenuare gli effetti “sovversivi” della democrazia. Ancora, James Madison, considerava la democrazia come: << uno spettacolo pieno di guai e dispute, destinato a morte rapida e violenta >>², ed introdusse, seguito più tardi da Jefferson, una cesura tra governati e governanti, dove questi ultimi avrebbero dovuto rappresentare le richieste di tutti, grazie ad una << Aristocrazia naturale >>³. Quest'ultima era intesa come una sorta di superiorità insita in essa, rispetto agli altri. Il metodo elettivo, divenne così un vero e proprio meccanismo ideologico atto ad affermare l'ascesa di una nuova “aristocrazia” che fosse però legittimata dal voto popolare. L'elemento caratteristico del metodo elettivo era infatti costituito dal reclutamento della classe politica, attraverso un elettorato attivo aperto a tutti (meno gli schiavi, le donne e i neri), e un elettorato passivo riservato a coloro ritenuti “meritevoli”, cioè ad una sorta di élite “morale”, che veniva a coincidere di fatto con la classe politica ed economica. Negli ultimi due secoli, il concetto di rappresentanza viene spesso legato a quello di democrazia, identificando quest'ultima come “democrazia rappresentativa”. Tale connessione è una forzatura, proprio perché il concetto di rappresentanza, prescinde da quello di democrazia tanto che vi sono casi di rappresentanza simbolica ma anche di rappresentanza delegata, all'interno di regimi non democratici. Inoltre, l'idea di rappresentanza, è già presente nell'antichità prima ancora del concetto di democrazia. Basti pensare per esempio che le corporazioni professionali svolgevano forme di

² Madison J., Federalist Paper. <http://press-pubs.Uchicago.edu/founders/documents/v1ch4s19.html>

³ Jefferson T.

rappresentanza ed erano parte di una più vasta corporazione - quella dell'intera comunità dei cittadini liberi - entro cui si esercitava l'esercizio del potere. Proprio da ciò, Marsilio da Padova, parlò di "*universitas civium*", intendendo proprio la "Corporazione delle Corporazioni" comunità naturale autosufficiente che nasce dalla ragione umana. In questa comunità la legge esprime la volontà generale ed i Magistrati, sono i rappresentanti dell'intero corpo sociale: è il popolo che li elegge come propri rappresentanti sulla base della loro competenza.

Già fra il XIII e il XIV secolo, si erano sviluppati tre concetti di rappresentanza:

- a) La rappresentanza delegata, unita al principio elettorale anche se non al suffragio universale
- b) La rappresentanza simbolica, come in un concilio, in cui esso è la rappresentazione simbolica appunto dell'intero "corpo" della Chiesa.
- c) La rappresentanza mimetica, in cui il "micro-cosmo" di una piccola comunità funziona come riflesso di una comunità decisamente più ampia.

Quindi il concetto di rappresentanza, appare presente già prima della sua declinazione parlamentare. L'idea di rappresentante politico poi, emerge già nella visione di Thomas Hobbes. In particolare, nel *Leviathan*, sostiene che fra il rappresentante ed il rappresentato viene stipulato una sorta di contratto sociale, in cui il rappresentato diventa responsabile delle azioni del rappresentante, un'idea di condivisione, di responsabilità fra rappresentante e rappresentato. È proprio da tale idea che Hobbes sviluppa il concetto di rappresentanza come trasformazione, alla base della nascita dello stato moderno e anche della politica. Proprio l'Inghilterra, rappresenta un caso di unità fra il concetto di rappresentanza e quello di partecipazione (considerate sempre opposte nella teoria democratica) attraverso l'istituto della petizione. Il *petitioning* aveva lo scopo di far pressione sui membri del Parlamento per influenzare le loro decisioni; i *petitioners* raccoglievano le firme, espressione della volontà popolare, diventando così rappresentanti di quella volontà. Essi infatti si autodefinivano *voice of the country*⁴ (voce del paese). In presenza di petizioni antagoniste si produceva un dibattito che riguardava non solo, le opposte posizioni, ma anche la legittimità delle diverse rappresentanze, tutte relative solo a quella petizione e non legittimate da elezioni. Il ruolo sociale delle "petizioni" e il loro sapersi muovere all'interno di istituti di rappresentanza al di fuori del voto, era evidente. L'antico istituto della petizione oggi si realizza in forma moderna nel Regno Unito attraverso internet: le petizioni con un certo numero di firme obbligano il governo a fornire una risposta, mentre quelle

⁴ Knights M., *Partecipation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain*; in Shapiro I., Stokes S.C., Wood E. J., and Kirshner A., *S. Political Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

che superano cento-mila firme possono diventare tema del dibattito parlamentare. La petizione è comunque precedente alle forme “contemporanee” della democrazia rappresentativa al punto che Knights la definisce espressione politica di una <<società partecipativa e rappresentativa pre-democratica>>⁵. Il rapporto fra rappresentanza e democrazia, quindi, non è sempre scontato.

È da considerare inoltre che fin dalle origini del concetto, la rappresentanza è stata teorizzata come: rappresentanza formale e rappresentanza sostanziale, oppure come rappresentanza delegata, simbolica e mimesi.

Alla concezione binaria del concetto di rappresentanza, è possibile riferire la posizione e l’elaborazione di Hanna Pitkin, una delle più importanti studiose sul tema e del rapporto della rappresentanza con la democrazia. Pitkin divide la rappresentanza come “azione per conto di” (*acting for*) o come “parlare a nome di” (*standing for*). Alla prima ricollega la rappresentanza descrittiva (per somiglianza) e quella simbolica (per evocazione); alla seconda ricollega l’autorizzazione (responsabilità dell’agire per conto altrui) e la *accountability* (rendere conto ai rappresentanti), e ancora, l’agire nella tutela e nell’interesse dei rappresentati. Il primo concetto quindi, riguarda un certo grado di attività ed è di tipo principalmente processuale, mentre il secondo è più passivo e riguarda forme di rappresentanza non di tipo processuale, in cui “l’esserci” è più importante del “fare”.

L’elaborazione di Hanna Pitkin ha il merito di considerare la rappresentanza come un processo quantomeno in parte dinamico e non come mero atto legato alle dinamiche elettorali. Tuttavia, presenta alcuni problemi che sono comuni a molte teorizzazioni sulla rappresentanza⁶. In particolare, seguendo l’analisi di Saward si evince che essa si focalizza troppo sul definire il concetto di rappresentanza perdendo di vista il suo funzionamento, e sottovalutando la dimensione costitutiva della rappresentanza, trascura la descrizione e la definizione dei soggetti rappresentati. Tra l’altro si concentra troppo sulle modalità formali della rappresentanza, in particolare quelle elettorali, escludendo le forme di rappresentanza diffusa presenti sia nelle dinamiche della democrazia deliberativa, che non sempre portano al voto, sia a quelle espresse dai movimenti sociali. In ultimo, essendo la sua analisi condotta a livello nazionale, sottovaluta forme di rappresentanza “non tradizionali” che si esprimono a volte a livello urbano/locale. Resta comunque indubbio l’utilità delle descrizioni di rappresentanza evidenziate dalla Pitkin per comprendere l’evoluzione del concetto nonché la trasformazione delle pratiche. Tuttavia, la divisione tra *standing for* ed

⁵ Knights M., Op. Cit. p.9.

⁶ Saward, M., *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

acting for appare inadatta ad interpretare il cambiamento nelle dinamiche di relazione fra rappresentanti e rappresentati, nonché di queste all'interno della politica ormai mediatizzata. Nelle descrizioni che utilizzano una tripartizione del concetto di rappresentanza rientra tra le tante, quella di Philip Pettit che ripartisce il concetto in: rappresentanza quale istruzione; rappresentanza quale interpretazione; rappresentanza come replica⁷. Individua inoltre due tipi di rappresentanza che a loro volta producono due tipi di rappresentanza politica: quella indicativa e quella responsiva, molto diverse fra loro: quelli che Pettit definisce “*indicative representers*”, rappresentano i “rappresentati” nel senso che li caratterizzano e li simboleggiano: come essi agiscono indica come i rappresentati vorrebbero agire. I “*responsive representers*”, invece, agiscono per o parlano in nome dei rappresentati: come essi agiscono è come i rappresentati vorrebbero che essi agissero⁸.

Sia la visione binaria di Hanna Pitkin, sia quella triadica di Pettit, lasciano aperta la questione della rappresentanza politica e del suo rapporto con la democrazia liberale. Il mandato dell'eletto non può che essere libero, se fosse una “delega” farebbe infatti venir meno l'autonomia dell'individuo, ma allo stesso tempo si deve porre nella condizione di essere controllato dagli elettori. I rappresentanti, in altre parole, svolgono un ruolo attivo e devono godere di una certa autonomia che vada oltre l'esercizio elettorale ma allo stesso tempo, in virtù di ciò essi devono “dipendere” dall'elettorato. È evidente allora il paradosso: se i rappresentanti avessero un mandato imperativo, essi dovrebbero rispondere solo ad un committente plurale (rintracciabile ovviamente nel *leader* di uno schieramento), oppure solo a se stessi, liberi cioè da qualsivoglia controllo. La democrazia rappresentativa funziona cioè, solo se si riesce ad evitare la contrapposizione fra il mandato imperativo e il mandato libero, mitigando quest'ultimo da una qualche forma di controllo popolare

La democrazia rappresentativa oggi presenta quattro caratteristiche principali:

- a) La sovranità del popolo che viene espressa attraverso l'elezione di rappresentanti;
- b) La rappresentanza come relazione di libero mandato;
- c) Meccanismo elettorale che rispetti un certo grado di responsabilità verso il popolo da parte dei rappresentanti che parlano e agiscono in suo nome;
- d) Il suffragio universale che fonda la rappresentanza sull'uguaglianza politica⁹.

⁷ Pettit P. *Varieties of public representation*, in Shapiro, I., Stokes, S.C., Wood, E. J. and Kirshner, A. S., *Political Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 61-89.

⁸ Ibidem.

⁹ Fasano L., Panarari M., Sorice M., *Mass media e sfera pubblica. Verso la fine della rappresentanza?*, Feltrinelli, Milano, 2016.

Le quattro caratteristiche mettono in risalto la diversità tra rappresentanza elettiva e la rappresentanza simbolica: una persona mediaticamente popolare può infatti “rappresentare” la sensibilità di milioni di persone; allo stesso modo i fenomeni di *fandom*¹⁰ evidenziano come per migliaia di persone ci sia il riconoscersi simbolico nella vita, nelle scelte, nell’esempio della star. La “rappresentatività sociale” dei personaggi dello *star system* può essere molto alta: basti pensare al successo di iniziative di solidarietà guidate da personaggi televisivi, o, ancora del peso di *advocacy* esercitato da giornalisti, gente dello spettacolo o anche soggetti mediaticamente popolari. In questi casi la rappresentatività simbolica tende a diventare rappresentanza sociale, non eletta, in cui la scelta cessa di essere importante e che, di fatto, trasforma l’autonomia in tutela. La rappresentanza elettiva in teoria, si basa invece proprio sull’autonomia del soggetto, anche se in realtà tale distinzione oggi appare meno definita di quanto ci si possa aspettare. Da tutto ciò emerge la necessità di riconsiderare con attenzione il ruolo dei corpi intermedi per far sì che il difficile equilibrio fra rappresentanza, partecipazione e governo si realizzi, attraverso la discussione e la legittimazione delle scelte poste in essere da questi ultimi. È indubbio allora che, il mandato politico è unico e necessita della presenza dei partiti. Infatti, i rappresentanti fanno leggi che tutti i cittadini, non solo quelli che li hanno eletti, devono rispettare, ma il mandato politico implica che essi rappresentino l’intera nazione. Ciò significa che non hanno nessun contratto con gli elettori alla base del loro mandato. Inoltre, mentre il mandato giuridico rende legalmente responsabile il rappresentante nei confronti del suo cliente, il mandato politico non rende il rappresentante né legalmente responsabile nei confronti degli elettori, né obbligato da relazioni personali. Questa condizione è fondamentale per il rispetto della libertà quest’ultima insieme all’uguaglianza politica stanno alla base del divieto del mandato legalmente vincolato. Tra l’altro agli elettori non si riconosce alcun potere legale per rendere costrittive le loro opinioni, questo significa che la rappresentanza politica è basata solo sulle “promesse” fatte in campagna elettorale¹¹.

A questo punto però, cosa succede se i partiti perdono la loro credibilità e la legittimità di rappresentanza? Si tratta di un fenomeno non recente, ma che con la crisi economica globale del 2008 ha subito una spinta notevole. Già vent’anni fa Kaase e Newton (1995) avevano parlato di crisi della democrazia ed evidenziavano come il disallineamento dei cittadini verso i partiti politici determina una crisi strutturale del

¹⁰ Il termine *fandom* indica una sottocultura formata dalla comunità di appassionati (fan) che condividono un interesse comune in un qualche fenomeno culturale, come un hobby, un libro, una saga, un autore, un genere cinematografico o una moda.

¹¹ Urbinati, N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*. Milano: Feltrinelli, 2013.

sistema democratico, o almeno di quello basato sulla rappresentanza politica e sull'esercizio del voto¹². Peter Mair, ha successivamente introdotto il concetto di "democrazia senza partiti" (*partyless democracy*), sostenendo che ciò fosse dovuto alla progressiva erosione delle identità e delle forme di partecipazione politica, e ha individuato come una delle cause più importanti della crisi dei partiti quella del declino delle fratture su cui i partiti tradizionali basavano la propria legittimazione e la loro identità collettiva. Come prima rilevato, altra accelerazione alla crisi della democrazia rappresentativa e dunque dei partiti, si trova nella crisi economica globale che ha favorito l'adozione di retoriche antipolitiche e la nascita di nuovi populismi. Ciò ha contribuito alla perdita di credibilità dei partiti politici "tradizionali", incapaci di fornire risposte ai bisogni delle persone¹³; in altri termini, ha favorito fenomeni di "disancoraggio" della struttura democratica¹⁴. La crisi economica globale infatti secondo Morlino, favorisce da sempre l'indebolimento di quelle che egli chiama "variabili di supporto" della qualità democratica, diventando un elemento di delegittimazione del legame fra rappresentanza e democrazia, svolgendo così un ruolo nella perdita di credibilità delle istituzioni elettive e dei meccanismi tradizionali della rappresentanza elettorale¹⁵. Questa crisi non ha comportato un rifiuto automatico della partecipazione, bensì un cambiamento della stessa. Basti pensare a tal proposito alla nascita di fenomeni come i movimenti sociali e, in particolare, come la vasta area dell'esperienza "occupi" il cui slogan principale rivendica, non a caso, una partecipazione per la maggioranza della popolazione, considerata esclusa dai processi democratici proprio a causa delle logiche della rappresentanza elettorale. La crisi delle democrazie occidentali è analizzata anche da Yves Sintomer il quale, ha individuato sei cause strutturali per analizzarla e comprenderla: innanzitutto l'impotenza della politica, incapace di rispondere non solo alle crisi economiche ma anche ai bisogni più semplici delle persone, da ciò la deduzione che la crisi economica sarebbe solo un "surplus" di un processo già in atto; in secondo luogo nella situazione di frammentazione delle classi popolari, che hanno lasciato i loro luoghi tradizionali di aggregazione e di mobilitazione; all'azione organizzata di partiti e sindacati, si sostituisce il richiamo populista, affiancato talvolta dall'ideologia della sicurezza e da spinte identitarie e da forme di etnonazionalismo. La terza causa è rappresentata dall'affermazione di una società del rischio, così come intesa da Ulrich Beck, che afferma che la società contemporanea è caratterizzata dal problema di trattare in modo

¹² Kaase e Newton, *Crisi della democrazia*, 1995.

¹³ Fasano L., Panarari M., Sorice M., Op. Cit., p.11.

¹⁴ Morlino L., *Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford Press, 1998.

¹⁵ Fasano L., Panarari M., Sorice M., Op. Cit.

sistematico l'insicurezza e la casualità generata dalla modernizzazione. Ciò genera un bisogno di sicurezza che diviene il valore sociale più importante¹⁶. La quarta causa si riconduce alla crisi delle burocrazie pubbliche, spesso elemento di freno sociale e costruite ideologicamente. All'interno di questa situazione critica si è affermato il *New Public Management* che, se in Nord Europa ha rappresentato una spinta per responsabilizzare e rendere più efficiente lo Stato nei confronti dei cittadini, nel resto d'Europa è diventato il baluardo ideologico delle spinte neo-liberiste più violente. Sintomer fa notare come lo Stato leggero è tale, solo sul piano sociale ed economico ma non su quello militare dove, al contrario, l'incremento di spese e "peso" ha portato ad una vera ipertrofia del sistema. La quinta causa, evidenziata da Sintomer, è individuata negli ostacoli ideologici: infatti finite le grandi narrazioni costitutive dei primi del Novecento, anche l'ideologia delle istituzioni formali è venuta meno. Infine, sesta ed ultima causa si ritrova all'interno del sistema politico: dalla corruzione alla crisi di credibilità degli eletti, dall'assenza di progettualità ai fenomeni di mediatizzazione esasperata della politica¹⁷. La crisi della democrazia rappresentativa, ha comportato varie reazioni che possono essere sintetizzate in tre diverse tendenze: quella che ha portato ad un incremento dell'apatia sociale, un fenomeno che è da sempre presente nelle democrazie liberali ma che appare aumentato. L'aumento dei soggetti che dichiarano di aver perso l'interesse nei confronti della politica e le istituzioni è legato, almeno per una parte, alla cosiddetta "percezione di inutilità", ciò significa che la crisi della rappresentanza acuisce la crisi di legittimità del sistema democratico, sempre più percepito come fallace e comunque non in grado di concedere ai cittadini un potere reale nei processi di *decision making*.

Corrispondente a questa prima tendenza è la seconda, che si risolve nella pretesa di un maggiore controllo sulle istituzioni rappresentative da parte dei cittadini. Questa pretesa in realtà, è una delle molteplici dimostrazioni della crisi della rappresentanza: sono infatti i rappresentanti ad essere messi sotto controllo perché sono stati privati della fiducia da parte dei rappresentati. Questo tipo di sfiducia sistematica, porta a quella che oggi viene chiamata democrazia sanzionatoria, perché fondata sul bisogno di controllo sanzionatorio sull'operato dei rappresentanti, piuttosto che sulla volontà di incidere sulle decisioni e sulle scelte di fondo delle *policies*.

¹⁶ Ulrich B., *Un mondo a rischio*, Einaudi, Torino, 2003.

¹⁷ Sintomer Y., *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Edizioni Dedalo, 2009.

La terza ed ultima tendenza, è caratterizzata dalla richiesta di nuove forme di partecipazione politica. In effetti, tante ricerche sia europee che statunitensi¹⁸, hanno messo in risalto come alla crisi di credibilità e legittimazione della rappresentanza si affianca un forte radicamento sociale dei valori della democrazia. È in questa circostanza che nascono nuovi attori della partecipazione: dalle organizzazioni non governative alle iniziative proposte “dal basso” dai cittadini, dai movimenti per la giustizia globale alle iniziative locali spontanee. Ed è in quest’ambito che prendono vita piattaforme e tecnologie in grado di facilitare le varie forme di partecipazione politica e di cittadinanza attiva. Le nuove pratiche di innovazione democratica creano una delle possibilità di ridefinizione del rapporto tra le istituzioni e i cittadini. Non a caso infatti queste pratiche prevedono nuove forme di rappresentanza e sono legate solo marginalmente al voto e alle pratiche elettorali.

1.1 La disintermediazione: soluzione di complessità o mera eliminazione dei corpi intermedi?

Da diversi anni ormai si parla sempre di più di “disintermediazione” intendendo quel fenomeno per cui istituzioni e soggetti della democrazia, sono vittime di un’irreversibile crisi di ruolo e di funzione, a seguito dell’instaurazione di un rapporto sempre più diretto e veloce fra decisore pubblico e società civile. Questo concetto in realtà è stato coniato fra gli anni ’60 e ’70, del secolo scorso, dall’economia finanziaria, al verificarsi di un fenomeno riguardante i servizi finanziari erogati dalle aziende di credito. In particolare, piccoli e medi investitori individuali ottenevano tassi di interesse più alti rivolgendosi, piuttosto che ai tradizionali canali propri delle banche, alle associazioni private e di risparmio e credito. Paul Hawken nel suo libro *The next economy* analizza tale fenomeno, e pone centrale l’idea che le nuove tecnologie diano la possibilità agli utenti di svolgere in maniera autonoma diverse attività che in passato avrebbero avuto bisogno di figure di mediazione, legate in particolare alla distribuzione ed alla vendita di beni e servizi. Da quel momento col termine disintermediazione si è intesa la completa eliminazione di intermediari all’interno del processo di acquisizione di beni e servizi, in modo tale che l’offerta e la domanda si incontrino direttamente senza nessun tipo di mediazione. Di conseguenza, possiamo traslare tale significato alla situazione attuale, e identificare il concetto di disintermediazione nell’eliminazione, o nella perdita di importanza, dei soggetti o dei

¹⁸ Ad esempio, Eurobarometro, la *European Social Survey* etc.

corpi intermedi della società, che nel modello del sistema politico di Easton¹⁹ svolgono la funzione di selezione e filtro delle istanze che i vari settori della società civile rivolgono a livello decisionale e di governo del sistema politico, per condizionare l'emissione di politiche pubbliche adeguate. La disintermediazione risulta quindi avere due caratteristiche: da un lato, l'eliminazione dei corpi intermedi (prima di tutto partiti ed associazioni di interesse); dall'altro, la comparsa di forme di coordinamento diretto tra la domanda e l'offerta di beni pubblici, cioè provvedimenti legislativi e politiche pubbliche ad essi connessi.

All'interno della prospettiva economica tali caratteristiche racchiudono una connotazione positiva, poiché il coordinamento spontaneo di un mercato concorrenziale perfetto, realizzato attraverso il prezzo, massimizza i benefici tra domanda e offerta, minimizzando qualunque tipo di attrito del coordinamento reciproco, e cioè i cosiddetti costi di transazione. Tutto ciò che vale per il mercato non necessariamente avviene nelle altre arene sociali, come quella politica, dove non esistono forme di coordinamento spontaneo e dove i costi per tale coordinamento sono spesso coperti da istituzioni che svolgono una funzione di collegamento della domanda (identità ed interessi) con l'offerta (programmi e politiche), quali partiti ed associazioni di interesse. Per cui quando il concetto di disintermediazione viene applicato per studiare i circuiti della rappresentanza democratica e degli interessi organizzati, non bisogna dimenticare che la disintermediazione riduce notevolmente i costi di coordinamento e di governo fra domanda e offerta, solo nel caso in cui siano presenti possibili meccanismi che coordinino in maniera spontanea queste ultime due. All'interno di un contesto di rappresentanza, sia politico democratico sia degli interessi organizzati, all'eliminazione degli intermediari, che dovrebbe ridurre drasticamente i costi di coordinamento tra domanda e offerta, si accompagna invece la difficoltà

¹⁹ Il sistema di Easton parte dagli input (immissioni), che si distinguono in domande e sostegno. Le domande sono le richieste di allocazione di valori da parte dei cittadini (es. richieste di politiche per l'ambiente), partono dai bisogni della società e sono rivolte al governo. Al governo è rivolto anche il sostegno, che è immesso insieme con le domande, il quale fornisce legittimità al ruolo del governo. Il sostegno può essere specifico quando deriva da risposte positive del sistema alle domande della società, è invece sostegno diffuso (a lungo termine) quando si riferisce a un generale senso di consenso verso il governo al potere. Le domande non entrano direttamente nel processo di governo, ma sono mediate dai gatekeepers, ossia "regolatori di accesso" (gestori). Essi sono o gruppi di interesse o partiti politici, che scartano delle domande e sostengono delle altre, aggregandole in tematiche più generali, evitando in tal modo il sovraccarico del sistema. Il processo vero e proprio è svolto da quella che è chiamata la scatola nera, nella quale sono formulate le politiche pubbliche richieste dai cittadini. Queste politiche sono poi applicate nella società (outputs). Gli output non sono fini a se stessi: una volta immessi nell'ambiente, lo modificano attraverso un processo retroattivo che regola gli input. Se le risposte del sistema sono positive e vengono incontro alle richieste dei cittadini, diminuiranno le domande e aumenterà il sostegno. Viceversa, un sistema non funziona quando le domande aumentano sempre più e il consenso diminuisce di conseguenza. Ciò porta infatti a un sovraccarico del sistema.

collegata alla realizzazione di un legame spontaneo efficace che sia completamente derivante dalla reale volontà o dal concreto interesse della leadership politica, difficoltà a trovare le condizioni migliori per risolvere le domande dei cittadini e delle categorie sociali. Quando nella rappresentanza politica e degli interessi organizzati, vengono meno gli intermediari, si creano cioè situazioni in cui la *responsiveness* (rispondenza) e la *accountability* (responsabilità) del sistema politico tendono notevolmente a ridursi nei confronti dei cittadini. Il passato politico, caratterizzato dalla partitocrazia e dalla difesa corporativa degli interessi organizzati, ha fatto sì che i partiti e le associazioni di interesse venissero progressivamente considerate come degli ostacoli sulla strada di una più alta qualità del processo democratico. In realtà, la disintermediazione malgrado i limiti dimostrati da partiti ed associazioni di interesse, non può essere ritenuta un bene per la democrazia, o almeno per la democrazia rappresentativa. È vero che corrisponde ad una forma efficace di riduzione delle complessità, quantomeno dal punto di vista degli attori, che percepiscono il contatto diretto e non più mediato ed è vero soprattutto che i costi necessari ad acquisire informazioni e successivamente trattarle, si riducono drasticamente. Tenendo conto di ciò la disintermediazione non porterebbe solo a pensare all'instaurazione di un rapporto di stretta prossimità tra cittadini ed elettori, ma anche alla possibilità di avere risposte o soluzioni semplici e poco complesse, ma proprio per questo attraenti, alle domande, di per sé complesse, dei cittadini. Il rischio però è che questo tipo di riduzione di complessità non trovi una soluzione che sia così efficace al problema posto inizialmente, evidenziando il limite che la disintermediazione arrecherebbe al processo democratico.

La società contemporanea ha facilitato lo sviluppo della disintermediazione, soprattutto grazie ad Internet che ha moltiplicato tutte quelle situazioni in cui viene meno la necessità di intermediari, creando così un contatto diretto tra domanda e offerta (basti pensare alla prenotazione di voli, alberghi, operazioni bancarie etc.). Tutto ciò si è esteso al sistema politico, dove i diversi strumenti digitali hanno da un lato, consentito un'informazione capillare per i cittadini-elettori incentivando quindi la democrazia diretta attraverso consultazioni semplici, estemporanee, frequenti e a basso costo, dall'altro però, hanno fatto sì che il rapporto tra leadership politica e cittadinanza risulti più esposto agli effetti transitori e non duraturi, di un consenso costruito sull'onda emozionale del momento²⁰.

Tutto questo comporta evidenti conseguenze sul funzionamento e ancor di più sulle caratteristiche principali della democrazia rappresentativa e di mandato. Infatti se da

²⁰ Fasano L., Panarari M., Sorice M., Op. cit., p. 11.

una parte questa non è necessariamente la soluzione più efficace in termini di politiche pubbliche, non vi è dubbio che una democrazia della “rappresentazione” non è certamente da intendersi come regime politico di qualità.

In conclusione, bisogna capire se gli effetti della disintermediazione devono essere concepiti come un vero e proprio cambiamento radicale dell’intero impianto che costituisce la democrazia rappresentativa, o se invece non produrranno una trasformazione adattiva garantendo la nascita di nuove forme di rappresentanza, sia democratica che degli interessi²¹. Ma soprattutto bisognerà verificare se tali trasformazioni porteranno ad un avanzamento della democrazia piuttosto che ad una regressione della stessa rispetto alla sperimentazione passata.

1.2 Gli effetti della disintermediazione politica sulla democrazia partecipativa

Riflettendo sulla disintermediazione all’interno del contesto dei circuiti della rappresentanza democratica, risulta abbastanza evidente come in un certo modo essa sia una conseguenza della mediatizzazione, ossia della crescente influenza dei diversi mezzi di comunicazione di tipo digitale sui processi di formazione degli orientamenti politici e dell’opinione pubblica, e della leaderizzazione, cioè della tendenza delle diverse forme dell’azione e della comunicazione politica a trovare il loro apice nel comportamento di un leader. Tra i vari fenomeni di disintermediazione analizzabili, risulta più interessante quello che i politologi hanno definito la “*presidenzializzazione della politica*” a seguito dell’affermazione di consuetudini, prassi e comportamenti destinati ad accentuare l’importanza e il ruolo delle figure a capo degli esecutivi, identificate spesso con leadership politica del partito maggioritario di una coalizione di governo²².

Per capire meglio i diversi effetti della presidenzializzazione della politica, è necessario unire all’analisi delle prassi istituzionali che intercorrono tra leader politici, partiti di appartenenza, partiti della coalizione ed opinione pubblica, uno studio approfondito dei vari modelli istituzionali di governo (Presidenziale, Semipresidenziale e Parlamentare), oltre che delle varie dinamiche di competizione che sono presenti all’interno dei vari sistemi partitici. Con questo approccio si identificheranno gli effetti della mediatizzazione politica e di conseguenza le caratteristiche della disintermediazione che nascono dal prodursi di un rapporto diretto

²¹ Fasano L., Panarari M., Sorice M., Op. Cit, p.8.

²² Ibidem.

e immediato tra capo del governo ed opinione pubblica. Ciò comporta che, all'interno di un regime democratico a forma di governo parlamentare come quello inglese, contraddistinto da un sistema di partiti per lo più bi-partitico, e da una logica di *adversary politics*²³, che contribuisce a far sì che da una parte la maggioranza del parlamento si ponga al fianco del partito che governa, e dall'altra, la minoranza al fianco dello *shadow cabinet*²⁴, la mediatizzazione politica crei nient'altro che un rinforzo dell'esecutivo, già forte verso il parlamento sotto il profilo delle procedure istituzionali e delle caratteristiche del sistema dei partiti.

Quindi gli effetti della presindenzializzazione della politica risultano in questo caso assai limitati.

Al contrario, all'interno di un regime democratico a forma di governo parlamentare, come quello italiano, contraddistinto da una forte frammentazione partitica, che porta alla nascita di governi poco stabili e non uniti, e ad una dipendenza dell'organo esecutivo da quello legislativo, rappresentato, dal condizionamento che le forze politiche situate in parlamento, sia di maggioranza che di minoranza, esercitano verso il governo, la mediatizzazione produce effetti decisamente più incisivi della presidenzializzazione della politica.

Bisogna infine fare una distinzione tra gli effetti della disintermediazione all'interno del contesto della rappresentanza democratica e gli effetti della stessa nella rappresentanza degli interessi organizzati. Nel primo caso, gli effetti più marcati si evincono soprattutto a livello delle leadership di governo: si assiste al consolidamento di prassi sia politiche che istituzionali che favoriscono sempre di più la centralità del capo dell'esecutivo, nella veste sia di Premier (o Primo Ministro) che in quella di leader di partito, all'interno di quelle che vengono definite, da Poguntke e Webb, le tre arene dell'azione politica: l'arena elettorale e dell'opinione pubblica, l'arena partitica e l'arena di governo²⁵.

Nell'arena elettorale e dell'opinione pubblica è evidente la presenza costante di una campagna propagandistica, anche in fasi extra elettorali, dove il Primo Ministro compie un sistematico e continuo appello a tutto l'elettorato e ai cittadini.

²³ È una situazione che tende a verificarsi quando esiste un sistema di "due parti". Ciò si verifica quando le due parti principali in lotta per il potere hanno opinioni molto diverse. Un esempio di ciò sono le ideologie originali dei partiti laburista e conservatore.

²⁴ Lo Shadow Cabinet o Governo Ombra, è un'istituzione politica, presente in alcuni sistemi parlamentari costituita dal capo dell'opposizione, che la dirige, e da parlamentari dell'opposizione (i ministri ombra) incaricati di seguire da vicino, proprio come un'ombra (da cui il nome), l'attività dei corrispondenti ministri del governo in carica.

²⁵ Poguntke T., Webb P., *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Nell'arena partitica, il capo dell'esecutivo controlla l'iniziativa del suo partito, sia attraverso la sua stessa figura, in modo da far coincidere l'azione politico-partitica con quella di governo, sia creando soluzioni statuarie che rafforzano i suoi poteri come capo di partito.

Nell'arena governativa poi, il Primo Ministro prevale in termini di visibilità e come centro di responsabilità rispetto ai diversi ministri del suo gabinetto, i quali risultano sempre di più dei semplici delegati del Premier. Negli ultimi anni si è distinto fra gli altri, in termini di presidenzializzazione della politica, il caso italiano soprattutto durante le presidenze del Consiglio di Berlusconi e di Renzi²⁶²⁷.

Per quanto riguarda la rappresentanza degli interessi organizzati, gli effetti della disintermediazione riflettono la sempre più manifesta crisi delle associazioni di interesse (sindacati dei lavoratori, associazioni imprenditoriali, associazioni di categoria, associazioni datoriali), che oltre ad una progressiva perdita di membri, subiscono un ridimensionamento della precedente capacità di influenza sul decisore pubblico che prima li caratterizzava. Tutto ciò ha portato inevitabilmente ad un complessivo indebolimento del sistema della rappresentanza degli interessi organizzati, in favore di una sempre più crescente propensione delle associazioni di interesse ad operare secondo pratiche tipicamente "lobbistiche", per sopperire al venir meno dei luoghi istituzionali di confronto con una pressione più frammentata e meno strutturata sul decisore pubblico. Tale pratica si è già evidentemente sviluppata all'interno del contesto Europeo, il cui *design* istituzionale ha favorito la nascita e lo sviluppo di soggetti di pressione che hanno avuto un'ampia serie di punti di accesso al processo decisionale comunitario. Questo ha quindi prodotto una *governance* basata su una diffusa distribuzione del potere²⁸. La recente letteratura sulla rappresentanza degli interessi risulta infatti ricca di analisi empiriche sul processo decisionale dell'Unione Europea, il cui fulcro dell'attenzione è traslato dallo studio delle associazioni di interesse a quello delle lobbies e delle grandi *corporations*.

Quello che emerge quindi, è che gli interessi imprenditoriali scelgono la via dell'influenza più efficace, che spesso risulta essere quella individuale rispetto ad

²⁶ Calise M., *The Personal Party: an Analytical Framework*, in *Italian Political Science Review*, vol.45, n.3, pp.301-315, 2015.

²⁷ Musella F., *Personal Leaders and Party Change: Italy in Comparative Perspective*, in *Italian Political Science Review*, vol.45, n.3, pp.227-247, 2015.

²⁸ Fabbrini S., *Le istituzioni dell'Unione Europea in una prospettiva comparata*; in: *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Bari, 2002, pp. 3-37

un'azione collettiva²⁹. In realtà, tale circostanza non risulta una novità, dato che da sempre la scelta associativa corrisponde ad una sorta di *second best solution*³⁰.

In conclusione, il contesto della disintermediazione ha portato molti a convincersi del fatto che la capacità di pressione delle diverse associazioni di categoria, stia per essere sostituita da associazioni estemporanee, in grado di integrare una molteplicità di piccole organizzazioni a carattere temporaneo, che una volta raggiunto il proprio interesse cesserebbero di esistere³¹.

Ciò va di pari passo con la sempre più ampia frammentazione di interessi diffusi ed inclusivi favorendo invece il prevalere di interessi specifici, esclusivi e settoriali, che possono essere sostenuti in sede di decisione pubblica solo, appunto, attraverso attività di pressione individuali.

1.3 La possibile convivenza di democrazia e disintermediazione

Quali sono dunque le conseguenze che tutto ciò comporta per il funzionamento di un sistema democratico, che è solito trarre le fondamenta dai circuiti della rappresentanza? Il tema della responsabilità democratica, diviene allora il fulcro centrale che va considerato analizzando le sue due principali dimensioni di *accountability orizzontale*, cioè il rapporto tra governo e istituzioni rappresentative, diretto a controllare il primo per bilanciarne il potere, e di *accountability verticale*, rapporto fra cittadini e governo. Analizzando sia gli aspetti negativi che positivi delle due dimensioni, bisogna tenere presente che da un lato l'emarginazione di partiti e associazioni di interesse favorisce la riduzione dell'*accountability orizzontale*, dall'altro, un rapporto più diretto tra cittadini e governo comporta segni di meno facile interpretazione. È anche vero però che data la asimmetria informativa, che solitamente caratterizza la relazione fra governanti e governati, la presenza di un rapporto più diretto, non mediato fra i cittadini e chi governa, non è detto che porti ad una maggiore capacità di controllo dei primi sui secondi. La complessità che caratterizza il livello di governo del sistema politico, è così alta che soltanto un adeguato bilanciamento tra i due livelli di *accountability*, può favorire il consolidamento di una democrazia dotata di una concreta *responsiveness*. Di conseguenza, anche se in alcune situazioni

²⁹ Mania R., *Fuori Marchionne, Cimbri e Salini. Così implodono le Confindustrie*, in: La Repubblica – Affari&Finanza, 24 Novembre 2014.

³⁰ Martinelli A., *L'azione collettiva degli imprenditori italiani. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Edizioni di comunità, Milano, 1994.

³¹ Feltrin P., *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in: “Quaderni di rassegna sindacale”, n.4, 2011.

nazionali, come per il caso italiano, partiti e associazioni di interesse hanno rappresentato un intralcio, essendo stati un “veto player” per l’azione di governo, non è scontato che una democrazia “senza” tali soggetti possa essere, in prospettiva, un regime migliore. Queste considerazioni portano a credere che affinché un’analisi complessiva sulla capacità di risposta di un regime democratico risulti efficace, è necessario che parta da un presupposto metodologicamente irrinunciabile, cioè riconoscere che la democrazia corrisponde a quel particolare regime politico rispetto al quale normativo e positivo (dover essere ed essere) risultano in continua tensione³²³³.

Tale assunzione di metodo, implica un’importante conseguenza, cioè che la democrazia con la disintermediazione, deve trovare necessariamente una forma non distruttiva di convivenza. Convivere con la disintermediazione deve essere possibile, per cui la sua presenza non può considerarsi alla stregua di una mutazione genetica della democrazia rappresentativa, bensì il prodotto dell’evoluzione delle forme della rappresentanza che risultano concretamente possibili. Ciò implica una tensione tra dimensione normativa e descrittiva nell’interpretazione delle conseguenze che ne derivano per il processo democratico. Uno sforzo necessario per evitare che la disintermediazione risulti essere l’origine di tutti i mali della democrazia³⁴.

2 *L’Open Government* come soluzione alla crisi della democrazia rappresentativa: le diverse concezioni

Negli ultimi anni, diversi governi ed organizzazioni come l’Unione Europea, hanno cercato di sviluppare sempre di più l’*Open Government*, declinato e spesso interpretato in termini diversi. L’elemento comune delle varie definizioni è il riconoscimento della necessità di rendere il rapporto tra istituzioni e cittadini più trasparente, ed al contempo di far sì che gli spazi di partecipazione e coinvolgimento, risultino più ampi. La crisi dei partiti, la crisi delle istituzioni democratiche, la scarsa credibilità dei meccanismi delle organizzazioni internazionali hanno contribuito, come abbiamo già avuto modo di rilevare, ad un sostanziale clima di sfiducia verso la democrazia, non tanto nel suo complesso, quanto in particolare verso la democrazia rappresentativa e le sue istituzioni.

³² Sartori G., *Democrazia. Cos’è?* Rizzoli, Milano, 1993.

³³ Sartori G., *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam (N.Y.): Chatam House, 1987.

³⁴ Fasano L., Panarari M., Sorice M., Op. Cit, p.8.

L'*Open Government*, comprende le procedure di *e-government* e di *e-governance* ma al tempo stesso può essere solo in parte sovrapposto alle forme di *e-democracy*. Esso viene spesso sovrapposto a quello di democrazia aperta, ma ciò risulta possibile solo se si parte da una concezione meramente procedurale di quest'ultima. Inoltre, non è insolito trovare delle sovrapposizioni fra le procedure di *e-government*, *e-governance* ed *e-democracy*, nonostante si tratti di realtà assai diverse. Con l'espressione *e-government* si fa riferimento all'utilizzo di tecnologie della comunicazione e dell'informazione all'interno delle funzioni amministrative e di governo delle istituzioni. Le forme di *e-governance* si occupano invece di razionalizzare i processi, servizi e strumenti per favorire uno sviluppo di politiche pubbliche più partecipativo. Infine, l'*e-democracy* rappresenta l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ai processi democratici, per rafforzare la partecipazione attiva dei cittadini ai processi di *policy making*. L'*Open Government* apre nuove opportunità di espressione e mobilitazione per l'opposizione, attraverso una serie di modalità digitali con cui i cittadini possono esprimersi verso i governanti e gli attori politici. Alla luce di quanto detto, è evidente che l'*e-democracy* favorisce la traslazione da una democrazia cosiddetta "a bassa intensità", dove la partecipazione si esaurisce solo nel momento elettorale, ad una democrazia capace di impegnare e rendere partecipi attivamente i cittadini. Ulteriore differenza tra la democrazia digitale (*e-democracy*) e l'*e-government* risiede nel fatto che, la prima procura canali di comunicazione, scambio e partecipazione a soggetti che si attivano volontariamente, l'*e-government* fornisce input particolari secondo una logica *top-down* (dal generale al particolare), funzionali all'ottimizzazione delle attività di "cittadinanza". Quindi, una buona applicazione delle forme di *e-government* può costituire l'origine necessaria per promuovere ed attuare forme di democrazia digitale.

Il concetto di *Open Government* ingloba l'*e-government* e le procedure della *e-governance*, mostrando anche una piccola prospettiva di possibile democrazia digitale, inquadrabile, solo parzialmente, nel concetto appunto di *Open Government*. Ciononostante, questi concetti seguono processi diversi: il primo infatti va dall'alto (Stato e istituzioni) al basso (cittadini); il secondo è un processo in parte verticale (nelle direzioni *top-down* e *bottom-up*) e in parte orizzontale (nelle discussioni in merito alle *public policies*); ed infine, l'*e-democracy* risulta essere un processo orizzontale che dovrebbe favorire l'adozione di forme di partecipazione e deliberazione³⁵.

L'*Open Government* risulta essere allora un processo trasparente dell'amministrazione pubblica, locale e centrale: in questo tipo di modello i cittadini diventano il fulcro di

³⁵ De Blasio E., *Democrazia Digitale. Una piccola introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2014.

tutto, l'amministrazione si evolve alla luce di una maggior partecipazione. Nasce infatti il termine di amministrazione condivisa, la comunicazione diventa un elemento fondamentale di organizzazione. In altre parole, si posiziona all'interno di un quadro fortemente comunicativo, ed è proprio per questo che i tratti caratterizzanti sono costituiti dagli *open data*. Ovviamente i sostenitori di tale processo conoscono perfettamente i rischi legati all'apertura dei dati, essi infatti sostengono che sia fondamentale che lo sviluppo degli *open data* sia seguito da una prospettiva di crescita pedagogica delle conoscenze dei cittadini, e che vi sia un *monitoring* continuativo delle politiche pubbliche.

Come abbiamo già evidenziato, in tale modello la dimensione comunicativa, che peraltro costituisce l'"architettura" della amministrazione condivisa, diventa fondamentale³⁶. Esso è caratterizzato da tre variabili, la prima di queste, che riguarda gli stili delle politiche, si concretizza appunto nella trasparenza: in merito a ciò, dimensioni specifiche fondamentali sono quelle degli *open data*³⁷, la formazione dei cittadini all'uso degli strumenti di accesso e controllo e, appunto, il *monitoring* delle politiche pubbliche.

La seconda variabile riguarda l'azione diretta dei cittadini e cioè la partecipazione, che a sua volta può essere divisa in tre dimensioni: consultazione, proposta e condivisione delle politiche pubbliche che in questo caso divengono patrimonio collettivo.

Infine, la terza variabile riguarda le forme di collaborazione fra i cittadini, istituzioni e imprese: a questo livello i rapporti di partenariato fra istituzioni pubbliche e imprese di cittadini, rappresentano le forme di una sussidiarietà moderna e circolare³⁸.

Da considerare peraltro che, all'interno del concetto di Open Government la trasparenza si lega a sua volta a due estremi necessari: la partecipazione e la collaborazione.

La prima, si compone di tre fattori: quello della consultazione dei cittadini; quello relativo alla loro concreta azione sulle decisioni in merito alle politiche pubbliche; quello in merito alla deliberazione. Come la partecipazione, anche la collaborazione si divide in tre variabili: l'orizzontalità degli scambi comunicativi; la trasversalità delle

³⁶ Arena G., *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

³⁷ Con tale espressione, ci si riferisce alla prassi amministrativa in cui alcuni tipi di dati sono resi liberamente accessibili a tutti senza restrizioni di copyright. Il concetto di open data, amplia l'idea della "trasparenza". Dal punto di vista concettuale, con questo termine si fa riferimento ai dati che possono essere liberamente utilizzati, riutilizzati e redistribuiti, con la sola limitazione della richiesta di attribuzione dell'autore.

³⁸ De Blasio E., Op. Cit. p.23.

azioni sul territorio e lo sviluppo di forme di sussidiarietà circolare, intese come un partenariato fra pubblico, privato e civico³⁹.

Gli strumenti presenti nel modello di *Open Government*, che nel corso del tempo stanno subendo processi di affinamento, sono quello della *nudge regulation*, un valido strumento per l'incremento della partecipazione e il potenziamento dei processi di cambiamento del comportamento civico⁴⁰. *Nudge* (in italiano inteso come "rinforzo") è quel tipo di pratica che punta a far cambiare procedure e comportamenti, determinando vantaggi nell'adozione di atteggiamenti virtuosi anziché vietare quelli dannosi. A livello della pubblica amministrazione, ciò significa creare operazioni a "somma positiva", che possano in qualche modo dare vantaggi per i privati e per il settore pubblico, nonché per i vari attori sociali implicati.

Quello poi dell'amministrazione condivisa: il passaggio dall'idea di cittadini-clienti a quella di cittadini-alleati; da un modello bipolare in cui i cittadini risultano essere "amministrati", a un modello sussidiario in cui l'amministrazione non è solo un servizio ma anche un processo di co-decisione in merito alle *public policies*⁴¹. Il cambio di paradigma quindi, rappresenta un vero e proprio salto culturale: alla logica della conflittualità si sostituisce la logica dell'amministrazione condivisa, e cioè un rapporto tra potere pubblico e cittadini, fondato sulla cultura della collaborazione secondo degli obiettivi da raggiungere. A tal proposito si fa riferimento alla democrazia sussidiaria, come istituto che si affianca alla democrazia rappresentativa ma non la sostituisce⁴². L'*Open Government*, quindi, può sviluppare una *governance* vera e propria di beni comuni, che non si limita però semplicemente alla gestione delle risorse, da qui emerge quindi l'importanza della comunicazione, ma che permette l'apertura di nuovi contesti politici, soprattutto quei contesti svuotati a causa della crisi di legittimità dei partiti. In questa situazione, una maggiore importanza comunicativa è stata assunta dall'area del cosiddetto "sub-politico"⁴³. Tale area, coinvolge attori sia collettivi che individuali posti al di fuori della politica tradizionale, o che spesso hanno un rapporto antagonista rispetto alla politica consolidata. I media in questa situazione diventano in un veicolo politico, un forum di discussione attraverso cui generare consenso, favorendo così la nascita di un'opinione pubblica non più fondata solo sul

³⁹ Iaone C., *La città come bene comune. Un piano in cinque punti per favorire la cura civica degli spazi urbani*, in "LABSUS", 27 dicembre.

⁴⁰ Jhon P., Cotterill S., Moseley A., Richardson L., Smith G., Stoker G., Wales C., *Nudge, Nudge, Think, Think: Experimenting with Ways to Change Civic Behaviour*, Bloomsbury, London, 2011.

⁴¹ Arena G., *L'amministrazione condivisa, Fondazione di Vittorio, Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

⁴² Arena G., Cotturi G., *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010.

⁴³ Beck U., Giddens A., Lash S., *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge, 1994.

rapporto esclusivo tra parlamentari e cittadini. I media si trasformano in luogo di condivisione pubblica, ed è proprio attraverso ciò che la vasta area del sub-politico si alimenta. La sub-politica rappresenta una parte fondante della politica moderna, pur essendo al di fuori del sistema politico formale: in tale area i cittadini possono essere protagonisti su temi etici o su questioni sociali come l'ecologia, la famiglia e così via. Spesso può accadere che i gruppi di cittadini non organizzati prendano il potere politico, sebbene difficilmente realizzabile, è pur vero che le associazioni di vario tipo possono riuscire a determinare l'agenda sociale, creando forme di *news management* in misura maggiore di quanto facciano i partiti politici⁴⁴.

La comunicazione, oltre che nelle dinamiche di connessione, assume un ruolo importante anche in quelle di attivazione di processi di crescita dei cittadini. Molti studiosi hanno infatti ridefinito il concetto di comunicazione istituzionale proprio alla luce delle nuove forme di partecipazione democratica⁴⁵.

In conclusione, in questa cornice, l'*Open Government* non costituisce un momento di arrivo di un processo di crescita della partecipazione dei cittadini, ma rappresenta un momento di transizione verso forme di democrazia partecipativa e deliberativa. Sebbene il processo sembri lungo e utopico negli esiti auspicati, presenta molti elementi di realtà; le prove empiriche fornite dalla cittadinanza attiva, da una parte dalle logiche dell'amministrazione condivisa e dall'altra dai benefici di un incontro fra democrazia rappresentativa e delibero-partecipativa, rappresentano la prova più evidente di quanto il processo di "democratizzazione della democrazia" sia lungo, irto di ostacoli e avversari ma non irrealizzabile⁴⁶.

2.1 *L'Open Government Initiative* dell'amministrazione Obama: un esempio di amministrazione trasparente

Nel 2009, Barack Obama pose l'attenzione sull'idea di "governo aperto", con la direttiva sull'*Open Government*, che ha costituito un documento di notevole importanza politica. A Tale documento fu aggiunto un memorandum con cui l'amministrazione prendeva degli impegni vincolanti con i cittadini. In quest'ultimo Obama individuò le tre variabili su cui il proprio governo si sarebbe impegnato a lavorare: la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione. Quest'ultima venne

⁴⁴ Beck U., *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Polity Press, Cambridge, 1996.

⁴⁵ Giddens A., *Modernity and Self-Identity: Self and Society in Late Modern Age*, Stanford University Press, Stanford, 1991

⁴⁶ Sorice M., *I Media e la Democrazia*, Carocci editore, Roma, 2014

declinata come una relazione tra tutti i diversi livelli di governo, i singoli cittadini, le imprese, le organizzazioni no profit, all'interno di un quadro in cui si sarebbero utilizzati i diversi strumenti di cooperazione. La convinzione del Presidente americano era quella di colmare il gap tra il popolo americano ed il governo, attraverso un'idea di governo aperto e responsabile. Egli sosteneva che per arrivare a ciò, bisognasse soffermarsi su tre elementi fondamentali: la figura ed il potere dei lobbisti, la spesa ed infine lo sviluppo di tecnologie in grado di creare spazi per la partecipazione e incrementare la cittadinanza attiva. Il primo passo era quello di limitare l'influenza di interessi particolaristici attraverso delle norme che limitassero l'"ingombrante" presenza delle lobby negli "*advisory board*". Altro punto era quello di rendere trasparente la spesa pubblica, indicando, ad esempio, su dei portali definiti dal governo, come veniva impiegato il denaro. Infine, bisognava rafforzare questi strumenti informatici per consolidare il peso dei cittadini sulle decisioni che li riguardavano direttamente. A conferma di ciò, a distanza di un anno dall'iniziativa (nel 2010) l'*Information Resource Center* dell'ambasciata Americana, aprì un nuovo spazio dedicato alle iniziative relative all'*Open Government*.

La nascita di un'iniziativa nazionale per l'*Open Government* (*Open Government Initiative*) ha significato per gli Stati Uniti, l'assunzione di concetti ed idee, derivanti da concetti di matrice europea e la legittimazione di un processo iniziato da Obama già durante il suo primo mandato e che aveva rappresentato uno degli elementi fondamentali della sua campagna presidenziale del 2008. L'impegno americano in materia di *Open Government* ha fatto sì che vi fosse un ritorno di interesse per esperienze europee che si dirigevano nella stessa direzione, partendo dall'esperienza francese del *débat publique* (1955) a quella britannica delle *petitions*, fino alle ultime più recentemente sviluppate in altre realtà europee. Allo stesso tempo, l'attenzione dei ricercatori e dei vari decisori pubblici si è focalizzata sulle diverse forme di innovazione democratica che, non caratterizzano l'*Open Government*, anzi, in alcuni casi, alcune declinazioni nazionali di quest'ultimo, si sono spostate in direzioni diverse rispetto alla struttura analitica dell'innovazione democratica⁴⁷.

⁴⁷ De Blasio E., e Sorice M., *Innovazione democratica. Un'introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2016.

2.2 L' *Open Government* in Italia: un'idea di recupero della fiducia tra istituzioni e cittadini

In Italia è presente, una buona tradizione in materia di trasparenza, le prime policy sull'*Open Government*, focalizzate appunto sulla trasparenza, risalgono al 2012. Nonostante l'impegno del nostro paese, in materia di partecipazione ed *Open Government*, sia in crescita, è evidente come a livello regionale ed urbano esistano delle discrepanze. Da una parte vi sono regioni che possiedono piattaforme deliberative ben sviluppate, dall'altra aree che presentano una maggiore arretratezza. Il gap digitale è un problema non secondario in Italia, che ha fortemente rallentato lo sviluppo dell'*Open Government*.

Storicamente, l'impegno italiano in materia di *e-government*, nasce negli anni Novanta, quando i primi esperimenti di amministrazione digitale e *community management* a livello locale sono diventati un modello per tutto il paese⁴⁸.

Negli anni duemila l'*e-government* si è sviluppato come strumento per ridurre la spesa pubblica e far sì che l'amministrazione aumentasse la sua efficienza. Lo sviluppo italiano delle forme di *Open Government* ha ricevuto una spinta a partire dal 2012, quando il Governo Monti si è focalizzato sugli open data come fondamentali per lo sviluppo economico e sulla trasparenza come elemento per combattere la corruzione e assicurarsi investitori internazionali. In alcune città e regioni al miglioramento dell'*e-government* sono stati associati processi democratici più partecipativi, basti pensare all'Emilia Romagna o alla Toscana che hanno creato delle proprie leggi in merito alla partecipazione e in seguito creato piattaforme di *Open Government* in grado di integrare al loro interno, forum deliberativi, *open data* e consultazioni pubbliche. Per quanto riguarda la dimensione nazionale, solo nel 2014 sono apparse diverse spinte per la collaborazione e partecipazione, attraverso delle prime consultazioni su progetti di riforma. Complessivamente tutti i siti istituzionali fanno riferimento a una serie di regole uguali a livello nazionale per quanto riguarda il dominio, i contenuti e l'organizzazione dei funzionari pubblici, ed è proprio questo il vantaggio per i cittadini che ricercano informazioni, perchè incrementa la trasparenza; rimane tuttavia, il problema del *digital divide* in riferimento sia all'accesso alla rete che alla capacità di utilizzo dei cittadini. L'*Open Government* italiano si è mosso anche per coinvolgere al meglio i cittadini, per lo più focalizzandosi nelle procedure di consultazione (per esempio la riforma della scuola, l'etichettatura dei cibi, etc). Queste ultime però, hanno evidenziato una serie di differenze procedurali, comprese quelle che riguardano i

⁴⁸ De Blasio E., *Il governo online, nuove frontiere della politica*, Carrocci editore, Roma, 2018.

diversi modi di utilizzare le piattaforme. Questo anche perché non esiste una norma nazionale di riferimento che regoli al meglio la partecipazione dei cittadini. Ciò che in Italia vi è di positivo in materia di *Open Government* riguarda per lo più le logiche della collaborazione, mentre a livello nazionale la collaborazione con cittadini ed organizzazioni è ancora molto rara. Questo non esclude che vi possa essere una crescita non indifferente, essendo le pratiche di collaborazione decisamente più diffuse a livello regionale ed urbano rispetto a tutte le altre. Inoltre, in Italia vi è un articolatissimo quadro relativo ai *policy documents* in ambito regionale, infatti ogni regione è caratterizzata da normative proprie relative all'*Open Government*. Ciononostante il quadro presenta una doppia figura, da una parte si evince l'attenzione verso il tema della *governance* aperta e condivisa, dall'altra i livelli di inclusione e partecipazione dei cittadini cambiano a seconda delle regioni. Da tale analisi, emerge che in Italia vi è una frammentazione a livello regionale di avanzamento delle politiche di *Open Government*, e una mancanza di strumenti e tecniche per poter usufruire al meglio delle possibilità che offre la democrazia aperta.

3 Partecipazione e trasparenza, definizione di due concetti apparentemente interdipendenti

Nessun sistema politico democratico può fare a meno di un qualche coinvolgimento attivo dei suoi membri, non fosse altro che per legittimare le istituzioni e le politiche⁴⁹. Riuscire a comprendere le esigenze e le richieste dei cittadini, ed essere in grado di fornire le giuste soluzioni è di fondamentale importanza ed è proprio la partecipazione volontaria libera e spontanea che garantisce tutto ciò. All'interno di una democrazia è necessaria la percezione che il cittadino ha di avere tutte le capacità per mettersi in evidenza e la convinzione che le istituzioni siano sensibili alle sue richieste. La partecipazione può essere considerata sotto diversi aspetti: il primo, concerne la differenza tra partecipazione visibile ed invisibile: un cittadino può essere coinvolto nella vita politica del suo paese sia tenendosi informato spontaneamente sia intervenendo direttamente attraverso dei comportamenti su delle decisioni. Sotto il secondo aspetto rileva la differenza tra partecipazione individuale e organizzata: nel primo caso, il cittadino prende parte come individuo singolo (ad esempio votando), nel secondo caso in qualità di membro di un gruppo organizzato, come ad esempio

⁴⁹ Morlino L., Piana D., Raniolo F., *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna, 2013.

attraverso i partiti politici⁵⁰. L'ultimo ma non meno importante aspetto è quello tra partecipazione convenzionale e non, da una parte rientra principalmente il voto e l'essere iscritto ai partiti, dall'altra le manifestazioni pubbliche, le petizioni gli scioperi etc. Accanto al concetto di partecipazione all'interno di una democrazia partecipativa vera e propria troviamo il concetto di trasparenza, intesa come struttura portante dell'apparato amministrativo, garantita tra le altre cose, dalla recente "apertura" dei dati, che comporta la necessità di dover formare i cittadini ad un giusto utilizzo degli strumenti, onde evitare complicazioni di qualunque tipo, causate dal libero accesso ai dati.

3.1 Le diverse dimensioni della partecipazione politica

La nascita e la crescita di forme di partecipazione politica, diverse da quella di tipo elettorale, ha fatto sì che la democrazia rappresentativa si trasformasse. Questa trasformazione ha comportato elementi di cambiamento non indifferenti sia sul piano culturale che sulle abitudini dei cittadini. Questi infatti, essendo "critici" del funzionamento della democrazia e dei suoi attori non ne disconoscono i principi, piuttosto esprimono disappunto verso la "reale" politica democratica. La mancanza di sostegno è per lo più indirizzata verso la lealtà di partito, ma i partiti, come organizzazioni, continuano a disporre di forza e potere, anche se hanno perso la legittimità sociale⁵¹. All'interno della democrazia del pubblico, vi sono due aree in cui i partiti non hanno perso la forza e rimangono attori fondamentali: la politica parlamentare e le campagne elettorali⁵². All'interno di tale cornice i cittadini tendono a formulare le proprie richieste in maniera diversa da come facevano nel precedente modello di governo rappresentativo. I cittadini che presentano richieste direttamente a coloro che decidono, potrebbero rappresentare l'erosione della lealtà partitica e del processo di declino dei partiti. Infatti, questo tipo di azioni implicano la manifestazione di un disagio e di un senso di insoddisfazione verso il sistema. Sono modalità di comportamento che hanno come obiettivo quello di influenzare le autorità politiche e il processo decisionale⁵³.

⁵⁰ In questa modalità assume importanza la partecipazione volta ad influenzare il potere politico attraverso il canale corporativo-funzionale tipico dei gruppi di interesse. Rif. Cerruto M. e Raniolo F., *Competizione politica*, in *La qualità della democrazia in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁵¹ Ignazi P., *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

⁵² Manin B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 1997.

⁵³ Della Porta D. e Diani M., *I movimenti sociali*, Carrocci, Roma, 1997.

Questo tipo di attivismo è caratterizzato da tre particolari⁵⁴: la natura episodica della partecipazione, che si sviluppa nel momento in cui si vengono a configurare “finestre di opportunità politica”, cioè condizioni favorevoli per far esplodere le istanze di protesta⁵⁵; la mobilitazione che si sviluppa concentrandosi su una questione specifica e diventa monotematica. Questo implica la presenza di tipi diversi di attivisti e di pubblici diversi che si formano a seconda della “posta in gioco”. Da ciò emerge anche la frammentazione della partecipazione politica, che a sua volta rispecchia la complessità in cui si ritrova inserito il cittadino⁵⁶; la disintermediazione, che si realizza attraverso la trasmissione diretta delle istanze verso i decisori pubblici. Le strutture tradizionali vengono bypassate da queste modalità di impegno che riguardano una logica in cui il meccanismo della rappresentanza viene notevolmente ridimensionato. In questa situazione si sviluppa la domanda di una nuova politica “in diretta”, dove il potenziale degli strumenti tecnologici rende la partecipazione meno dipendente dalle risorse tradizionali⁵⁷. Emerge quindi una situazione in cui sono presenti cambiamenti nella natura dell’espressione politica: cambia l’idea di cittadinanza politica e sfera pubblica, che si arricchisce delle opportunità che offrono le piattaforme tecnologiche. Lo stesso avviene per i canali più tradizionali ed istituzionalizzati dell’attivismo politico, la partecipazione si trasforma in un concetto più articolato rispetto al passato. Tutto questo grazie sia a trasformazioni nel tradizionale ambito *offline* sia all’allargamento dei repertori di azione nella sfera *online*, grazie alle potenzialità offerte dal web 2.0⁵⁸. La Rete, infatti risulta essere uno strumento particolarmente utile per stimolare ed organizzare una partecipazione di tipo non convenzionale, ad esempio, sostenere una campagna attraverso la firma di petizioni. Questa è una forma di coinvolgimento che si può facilmente implementare sul web: i sottoscrittori infatti intrecciano in rete diverse forme di attivismo militante, sia nuovo che tradizionale come le azioni di *boycotting e buycotting*⁵⁹. In questo contesto, emergono diversi spazi della partecipazione: il primo riguarda quella che potrebbe essere definita una partecipazione civica, di tipo comunitario, un impegno orientato alle questioni della comunità locale. Essa si riferisce ad organizzazioni come le associazioni del volontariato ma anche ai comitati di cittadini. Il secondo spazio, può essere definito

⁵⁴ Manin B., Op Cit.

⁵⁵ Tarrow S., Power in Movement: *Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, New York, 1998.

⁵⁶ Bimber B., *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

⁵⁷ Urbinati N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Il Mulino, Milano, 2013

⁵⁸ Ceccarini L., *La cittadinanza online*, Il Mulino, Bologna, 2015.

⁵⁹ Ceccarini L., *Cittadini e politica online: fra vecchie e nuove forme di partecipazione*, in Mosca L. e Vaccari C., *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 Stelle*, Angeli, Milano, 2011.

della partecipazione leggera che risulta essere il profilo partecipativo del gruppo meno attivo tra i partecipanti. In quest'area si possono collocare azioni di impegno politico e sociale ma svolte con una bassa frequenza. Il terzo ed ultimo spazio è identificabile con la partecipazione militante. In questo spazio i cittadini prendono parte in maniera più critica e frequente. A sua volta tale spazio può essere diviso in due ambiti ben distinti: il primo è quello della partecipazione politica, il secondo di quella sub-politica. Nel primo caso si parla di attivismo di tipo tradizionale ed esplicitamente politico; nel secondo invece, vengono combinate forme di consumerismo politico (boycotting e buycotting) con un attivismo online e discorsivo, come ad esempio la sottoscrizione di petizioni attraverso la Rete.

Tutto ciò mette in risalto un forte intreccio tra modalità convenzionali e non, oltre che porre l'accento su una partecipazione politica da parte dei cittadini "in diretta", e cioè una forma di coinvolgimento che si sviluppa in maniera completamente estranea rispetto ai partiti ed alle organizzazioni classiche. La Rete quindi diviene una risorsa funzionale a tale modello di coinvolgimento.

3.2 L'influenza di un processo partecipativo nell'azione politica: oltre le spinte particolaristiche e gli interessi di pochi

All'interno di questo contesto, si può comprendere in maniera immediata, quanto sia fondamentale il ruolo della partecipazione, ed ovviamente il modo di praticarla ed intenderla. Considerando che molti paesi prevedono diverse forme di sanzione per la mancata partecipazione al voto, emerge che esistono pratiche di partecipazione di tipo "coercitivo" per incrementarla o favorirla⁶⁰. Bisogna considerare però che l'idea di partecipazione, col passare del tempo, si è totalmente integrata con quella di "volontarismo", e cioè l'implicazione di una scelta consapevole e autonoma. Anche la comunicazione politica ha favorito lo sviluppo della partecipazione ed ha contribuito a far crescere la fiducia nelle potenzialità della Rete: i media infatti hanno assunto un ruolo strategico e di fondamentale importanza all'interno dello scenario sociale.

Il dibattito che si è sviluppato su questi ultimi ha posto in risalto la loro capacità di essere una cornice di primaria importanza, creando l'idea che lo sviluppo di Internet e delle ICT sia strettamente legato allo sviluppo e al miglioramento di una vera democrazia digitale. In altre parole, il dibattito sulla democrazia digitale è strettamente

⁶⁰ Milakovich M. E., *Digital governance and collaborative strategies for improving service quality*, INSTICC Press, 2014.

legato a quello sulla partecipazione politica. Il concetto di partecipazione è stato variamente declinato⁶¹ e presenta non pochi problemi di applicazione: “I diversi concetti di democrazia sono variamente ma inevitabilmente connessi al tema della partecipazione. Se nell’idealtipo della democrazia rappresentativa, la partecipazione si declina come pratica istituzionalizzata ma necessaria per l’esercizio della rappresentanza e l’attenzione al bene comune, nelle forme idealtipiche di democrazia diretta, invece, essa richiama al valore del coinvolgimento personale e si esercita attraverso il rifiuto della delega. Nelle pratiche concrete di democrazia, però, le cose sono sicuramente più complesse, al punto che lo stesso concetto di partecipazione è stato variamente declinato e finanche la sua operazionalizzazione è apparsa quantomeno problematica”⁶².

A prescindere dalle varie opinioni in merito alla partecipazione ed alle sue pratiche, essa rimane la base su cui si costruisce la necessità di immaginare strumenti di innovazione democratica, che siano utili anche alla crescita della qualità della democrazia. Per quanto riguarda gli effetti della partecipazione collettiva, possono essere identificati “luoghi” in cui si sono manifestati diversi risultati. Il primo è la legislazione, con l’inserimento di nuove norme a seguito di azioni di attivismo vero e proprio. Vi è poi il luogo della mobilitazione delle risorse umane, tecniche e finanziarie; ci sono inoltre i comportamenti degli attori del *policy making*: ad esempio la diffusione di strumenti di rendicontazione sociale nel settore pubblico e in quello privato. Ulteriori effetti, sono visibili nella cultura di massa, basti pensare al diverso atteggiamento verso i disabili o il diffondersi del consumo critico. Ancora il luogo delle forme di organizzazione sociale, nonché il *management* pubblico, le regole di mercato che sono gli ultimi due luoghi in cui la partecipazione e l’attivismo collettivo hanno portato a risultati concreti⁶³.

In realtà lo sviluppo e l’inserimento in politica delle tecnologie non pongono fine alla questione della partecipazione di massa e, si ripropone il problema che colpisce la democrazia rappresentativa: il modello dominante cioè resta la concezione elitaria borghese della partecipazione politica⁶⁴. Il fulcro quindi non sta nella creazione e nello sviluppo di una partecipazione ampia e consapevole, protagonista di *decision making*, ricorrere all’*e-voting* non risolve il problema, anzi lo trasferisce semplicemente su una piattaforma tecnologica. A tutto ciò bisogna aggiungere la questione della crisi dei corpi intermedi, che non sono sostituibili a breve termine, i partiti infatti “hanno ancora

⁶¹ Raniolo F., *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁶² Sorice M., *I Media e la democrazia*, Carrocci, Roma, 2014.

⁶³ Moro G., *Cittadinanza attiva e qualità della Democrazia*, in *Lezioni sulla Democrazia*, Bruno Mondadori, Milano-Torino, 2016.

⁶⁴ De Blasio E., *Democrazia Digitale, una piccola introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2014.

senso e possono avere ancora un ruolo, anche se diverso da quello avuto in passato: non più sovrapposti alle istituzioni né di queste occupanti. I partiti dovrebbero assumere di nuovo il proprio ruolo di corpi intermedi, e diventare nel contempo parte di un discorso sociale collettivo. Essi avrebbero un ruolo specifico nelle dinamiche di rappresentanza istituzionale dove, però, non dovrebbero più avere un ruolo esclusivo. Il modello duale potrebbe così rappresentare un elemento strategico per rendere più democratiche e partecipative anche le istituzioni rappresentative”⁶⁵.

In conclusione, considerando la molteplicità di queste attività identificabili come “non convenzionali”, si può sostenere che questa etichetta ormai non è più adeguata, sia perché il confine tra partecipazione convenzionale e di protesta ormai è labile, sia perché sembra che ormai la partecipazione non convenzionale abbia acquisito un carattere “rituale”⁶⁶. Attraverso questo tipo di partecipazione infatti, i cittadini cercano di identificarsi in una collettività e non seguono fini strumentali. Dagli anni Novanta in poi la partecipazione non convenzionale si è trasformata in qualcosa di sempre più “normale” e lontano dalla politica tradizionale. Questa partecipazione si mette in contrasto con quella convenzionale poiché viene ritenuta in grado di coinvolgere la cittadinanza e di eludere la corruzione della classe politica. Il fatto che, ad esempio, in Italia vi sia una vastità di movimenti sociali fortemente eterogenei, è sintomo che i diversi gruppi sociali non credono che la politica sia adeguata per rispondere alle loro esigenze. Negli ultimi vent’anni nel nostro paese vi è stata una vera e propria “rivoluzione partecipativa” sia per le molteplici occasioni di partecipazione non standard cui hanno preso parte i cittadini, sia per il fatto che i cittadini si sono rassegnati all’idea di non poter più contare sul ruolo di intermediazione dei partiti. Sono stati “costretti”, a diventare i protagonisti attivi della vita politica⁶⁷.

⁶⁵ Sorice M., Op. Cit. p.27.

⁶⁶ Pizzorno A., *I sentieri della partecipazione*. Colloquio con Alessandro Pizzorno, in “Partecipazione e conflitto”.

⁶⁷ Morlino L., Piana D., Raniolo F., *La qualità della Democrazia in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

CAPITOLO SECONDO:

L'INFLUENZA DEL POTERE DEI DECISORI PUBBLICI DURANTE IL PROCESSO DI POLICY MAKING

1 I portatori di interesse nel panorama europeo: uno sguardo d'insieme

L'Unione Europea, fin dalla sua costituzione, ha rappresentato il luogo ideale per l'affermazione e la moltiplicazione dei gruppi di pressione⁶⁸. La natura negoziale della dimensione comunitaria, la struttura della *governance* europea⁶⁹, il pluralismo delle sue istituzioni⁷⁰, la forma di governo dell'Unione << prescrittivamente collaborativa, che mira al coinvolgimento partecipativo procedimentalizzato con prevenzione del conflitto giurisdizionale >>⁷¹, hanno favorito la formazione e la crescita delle lobby⁷². Il rapporto tra queste ultime e l'Unione Europea infatti, risale alla nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1951, quando venne aperto il primo ufficio di rappresentanza a Bruxelles della Confindustria italiana⁷³; e non è un caso che siano stati istituiti, nel tempo, luoghi istituzionali di rappresentanza diretta degli interessi, come il Comitato sociale ed economico e il Comitato delle Regioni, ancorché questi, al pari degli omologhi Comitati nazionali, poco incidano sulle decisioni finali⁷⁴.

⁶⁸ Grilli A., *Le origini del diritto dell'Unione Europea*, Il Mulino 2009, pp. 65 ss. e Van Schendelen M., *More Machiavelli in Bruselles. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, spec. pp. 8 ss. e 21 ss.

⁶⁹ ...<caratterizzata principalmente da un rapporto di quasi completa mancanza di separatezza tra potere legislativo e potere esecutivo> (Pizzorusso A., *Il patrimonio costituzionale comune*, Il Mulino 2002, p. 164).

⁷⁰ Cartabia M., *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sopranazionale*, in *Politica del diritto*, 2, 1994, pp. 203 ss.

⁷¹ Palermo F., *La forma di Stato dell'Unione Europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione europea*, Cedam 2005, p. 120. Sottolinea questi aspetti anche Tucciarelli C., *Parlamento italiano, forma di Governo e Unione Europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008, pp. 627 ss.

⁷² Kohler-Kock B., Eising R., *The Transformation of Governance in the E.U.*, Routledge, 1999, pp. 67 ss.

⁷³ Mascia M., *La società civile nell'Unione europea. Nuovo orizzonte democratico*, Marsilio 2004, pp. 135 ss.

⁷⁴ L'inefficacia del Comitato Economico e Sociale dell'Unione a rappresentare le istanze dei gruppi organizzati è sottolineato da, Schmitter P.C., *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, Il Mulino 2000, spec. p. 52, e da numerosi autori nel volume curato da Varsori A. (a cura di), *Il comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Marsilio 2000.

La modalità di formazione delle decisioni comunitarie infatti, evidenzia come i gruppi di pressione giochino un ruolo centrale all'interno del sistema comunitario. Basti pensare, per esempio, alla previsione dei Libri verdi, licenziati dalla Commissione, che servono a raccogliere le richieste della "società civile" prima di intraprendere qualunque iniziativa normativa. Si è posto quindi il problema, giuridico e non, di come garantire una eguale rappresentazione degli interessi presso i titolari del potere decisionale⁷⁵. Tale questione è stata affrontata in un primo momento in riferimento alla Commissione Europea, che per la sua composizione, (i commissari sono apparentemente indipendenti, vista la loro complessa procedura di nomina slegati quindi da vincoli nazionali e politici), la sua struttura (vi sono tante direzioni generali per quante sono le competenze nonché diversi servizi di gestione che fungono da filtro per la Commissione), e la sua centralità nel processo decisionale, anche dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona⁷⁶, è facilmente permeabile ai gruppi di pressione. Ed è per questo che la Commissione nel dicembre del 1992 ha posto in essere una comunicazione diretta ad instaurare < un dialogo aperto e strutturato > con i gruppi di interesse⁷⁷, fondato sul principio dell'equo trattamento dei gruppi da parte della burocrazia interna, della esplicita dichiarazione degli interessi da loro rappresentati anche con l'adozione di codici di condotta, e con l'assoluta trasparenza nei rapporti tra lobbisti, commissari e funzionari comunitari⁷⁸. Il concetto di trasparenza infatti < ha a Bruxelles, come fatto e ideologia del buon governo, il posto che la responsabilità ha a Washington – responsabilità del governo come dei gruppi. [...] È in questo spazio tra apertura e riservatezza che si muove la Commissione nel

⁷⁵ Curtin D., *Executive power of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2009, spec. pp. 248 ss. e Grosso E., *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Jovene 2003, pp. 108 ss.

⁷⁶ Pernice I., Mayer F., *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e costituzione nell'Unione Europea*, Laterza 2003, pp. 59 ss.; O'Neil M., *The struggle for European Constitution*, Routledge, Londra 2009, spec. pp. 17 ss. e Amato G., Ziller J., *The European Constitution*, Edward Elgar, Cheltenham 2009, spec. pp. 45 ss.

⁷⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 2 dicembre 1992 *Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione e i gruppi di interesse speciale*. Questa comunicazione è la principale fonte di quella democrazia partecipativa che caratterizza il contesto comunitario: cfr. Siclari D., *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Diritto pubblico*, 2, 2009, pp. 589 ss.

⁷⁸ Nel 2000 la Commissione ha approvato due nuovi codici di condotta per i commissari e il personale amministrativo. Nel primo Codice di condotta si vieta ai commissari di accettare regali ed onorari superiori ai 150 euro, imponendo loro di comunicare al Presidente della Commissione i propri interessi economici e quelli dei familiari, e di rifiutare incarichi potenzialmente in conflitto una volta cessato il mandato. Il Codice di condotta del personale amministrativo, da un lato, vieta ai funzionari della Commissione di farsi influenzare, nelle loro decisioni, dai gruppi di interesse e da pressioni politiche, dall'altro suggerisce loro di permettere a tutte le parti interessate di partecipare al processo decisionale facendo sentire la propria voce.

delicato campo della trasparenza >⁷⁹. L'aumento dei poteri del Parlamento Europeo, successivamente al Trattato di Lisbona⁸⁰, ha fatto sì che quest'ultimo fosse anche esso oggetto di una sempre maggiore azione di lobbying. Il Parlamento Europeo anzi, è il luogo in cui si esercita principalmente l'attività di pressione.

All'interno di tale contesto, i gruppi di pressione sono risultati fondamentali per la costituzione dell'Unione e per la creazione di processi di integrazione comunitari agendo come < grimaldello per arginare preconcetti e furori nazionalistici >⁸¹, agendo essi come portatori di interessi transnazionali. I gruppi di pressione infatti, da agenti di trasmissione di domande particolari, sono diventati veri e propri protagonisti del processo decisionale⁸². La multiculturalità dei paesi che fanno parte dell'Unione Europea, e le continue aperture a nuove culture e tradizioni (anche giuridiche) hanno rafforzato la posizione dei gruppi di interesse, anche solo per la necessità sia politica che burocratica di dover interpretare le suddette differenti culture e tradizioni e quindi di dover mediare tra i "nuovi" interessi e quelli "antichi" o per meglio dire, consolidati⁸³.

Il Parlamento Europeo che secondo l'articolo 9A del TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, rappresenta tutti i popoli degli stati facenti parte della Comunità Europea, esercita i poteri legislativi, di indirizzo politico e di controllo sulla base dei trattati. Non nasce, come tradizionalmente nascono i parlamenti dei vari stati, quale luogo cioè di contrapposizione e difesa degli interessi del "popolo" verso le ragioni del monarca, proprio perché non è il Parlamento di uno stato-nazione né di una di federazione di stati. È un Parlamento atipico, simbolo dell'integrazione comunitaria di cui evidenzia potenzialità, limiti e contraddizioni. Proprio per questo è utile evidenziare a grandi linee la sua composizione ed il suo funzionamento proprio per rilevare le modalità con cui avviene il raccordo tra gruppi di pressione e parlamentari.

⁷⁹ Graziano G., *Le lobbies*, cit., pp. 97-98. Ugualmente Macri G., *Europa e rappresentanza degli interessi religiosi*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli 2006, pp. 343 ss.

⁸⁰ Carducci M., *Il Trattato di Lisbona di fronte alle nuove identità costituzionali*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo, 5, 2009, pp. 145 ss. Sul tema del rapporto tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si veda, Esposito A., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in Rassegna parlamentare, 4, 2009, pp. 1119 ss.

⁸¹ Graziano G., Op. Cit. p. 49. Sul punto Andersen S.S., Eliassen A.K., *European Community Lobbying*, in European Journal of Political Research, 20, 1991, pp. 173 ss.

⁸² Aspetto sottolineato da Berger S., Introduzione, in Id. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Il Mulino 1983, pp. 36 ss., e considerato centrale da Kohler-Koch B., *Civil society and EU democracy: "astrotuf" representation?*, in Journal of European Public Policy, 1, 2010, pp. 100 ss. Alla luce di ciò vi è chi sottolinea che a livello europeo le decisioni sono frutto di un: <negoziato permanente che è codificato dagli stessi Trattati e rafforzato dalla pratica quotidiana degli organismi comunitari> Verola N., *L'Europa legittima*, cit., p. 19.

⁸³ Vatta A., *Lo sviluppo della società civile*, in L. Mattina (a cura di), *La sfida dell'allargamento*, Il Mulino 2002, pp. 215 ss.

L'elezione dei parlamentari europei avviene a suffragio diretto ed universale. La durata in carica è di cinque anni senza limiti di rinnovo. Sono previste una serie di incompatibilità, indennità ed immunità. È previsto il "divieto di mandato imperativo" (non sono cioè vincolati né portatori di interessi particolari e non possono essere sovvenzionati da gruppi di pressione). Possono aderire o meno ad un gruppo parlamentare. Il Parlamento partecipa al processo legislativo comunitario come colegislatore: l'adozione dell'atto comunitario è frutto di un accordo tra Parlamento e Consiglio, secondo una procedura ordinaria di codecisione stabilita all'Art. 294 del TFUE. Inoltre, il Parlamento Europeo costituisce uno dei due rami della autorità di bilancio e decide quindi sia sulle spese obbligatorie che su quelle cosiddette "non obbligatorie". Per ogni lobbista ciò ha grande rilievo, specie dopo che il Trattato di Lisbona ha riconosciuto questi pieni poteri al Parlamento, che può quindi non solo orientare la posizione della Commissione ma deliberare modifiche alle proposte della Commissione stessa. I poteri di controllo poi, sul Consiglio e sulla Commissione, verso quest'ultima sicuramente più penetranti, prevedono l'elezione del Presidente della Commissione e l'approvazione della proposta di nomina dei singoli commissari.

Un processo decisionale multilivello, deboli funzioni di controllo (anche se notevolmente aumentate dopo il Trattato di Lisbona) ma, soprattutto, un sistema elettorale sostanzialmente uniforme e proporzionale, hanno sviluppato una sorta di *coscienza europea* nei partiti di molti Stati, al punto da spingerli a "coalizzarsi" a livello europeo e a formare nuclei stabili con strutture autonome rispetto ai singoli partiti⁸⁴. I primi a nascere a livello europeo sono stati, il Partito Popolare Europeo ed il Partito Socialista Europeo e i Liberali e i Democratici per l'Europa⁸⁵. Queste "coalizioni" non possono considerarsi però dei veri e propri "partiti" politici europei⁸⁶. All'interno delle federazioni transnazionali, infatti, le componenti nazionali <appaiono spesso preoccupate di dover giustificare a livello nazionale le loro azioni> e ciò limita la loro incisività a livello europeo⁸⁷. L'articolo 8A del Trattato sull'Unione Europea, riconosce l'importanza dei partiti politici europei, in quanto <essi contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini

⁸⁴ Telò M., *Dallo Stato all'Europa*, Carocci 2004, p. 156. Ugualmente Bardi L., *European Political Parties. A (Timidly) Rising Actor in EU Political System*, in *International Spectator*, 2, 2004, pp. 17 ss.

⁸⁵ Ungari P., *Gli Statuti dei partiti europei. Tre giovani istituzioni politiche della nuova Europa: il partito popolare, la federazione liberaldemocratica, l'unione dei partiti socialisti*, in *Parlamento*, 1-2, 1979, pp. 34 ss.

⁸⁶ Grasso G., *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, v. III, t. II, Utet, 2008, spec. pp. 5 ss.

⁸⁷ Bardi L., Ignazi P., *Il Parlamento europeo*, Il Mulino 2004, p. 125. Anche Ignazi P., *L'evoluzione dei partiti contemporanei fra delegittimazione e centralità*, in *Polis*, XIX, 2, 2005, pp. 265 ss. e Ladrecht R., *The European Union and Political Parties*, in *Handbook of Party Politics*, Sage, Londra 2006, pp. 492 ss.

dell'Unione⁸⁸. Nella realtà i partiti europei non esistono⁸⁹, essi infatti non riescono ad andare oltre l'aspetto organizzativo della federazione mancando ogni fondamento programmatico comune⁹⁰. Pur essendo considerati dai Trattati come <il tramite per la traduzione sul piano istituzionale della volontà politica dei cittadini europei>⁹¹ i partiti europei si sono dimostrati privi di una forma identitaria che fosse coerente e visibile, privi di strumenti concreti permeabili dagli stessi portatori di interessi particolari. Dunque, l'assenza di partiti politici strutturati ed organizzati su base europea e la complessità sociale, economica, culturale e linguistica dell'Unione sono due delle ragioni principali, per cui i gruppi di pressione hanno svolto e svolgono un ruolo centrale nella formazione delle decisioni comunitarie⁹². Insieme a ciò bisogna considerare che, col passare del tempo e con l'aumento del potere decisionale e l'acquisizione di nuove competenze da parte dell'Unione e le sue Istituzioni, si è ridotta la partecipazione elettorale. E allora attraverso il diretto coinvolgimento delle lobby nel processo decisionale, che l'Unione sembra sperare di poter (se non) risolvere o (quanto meno) attenuare il cosiddetto "deficit democratico" che caratterizza le sue istituzioni⁹³. In questo contesto le lobby operano, anche all'interno del Parlamento, come <antenne del sistema democratico>, come base di legittimazione delle iniziative comunitarie⁹⁴.

1.1 Il *multistakeholderism* Europeo: quali criteri vengono utilizzati per il reclutamento degli *stakeholder*

Come precedentemente detto, all'interno dell'Unione Europea è presente un'ampia diversità di portatori di interesse, i quali sono ovviamente tutti soggetti al rispetto di norme e regolamenti volti ad assicurare trasparenza degli interessi particolari e delle

⁸⁸ Hix S., Lord C., *Political Parties in the European Union*, New York, St. Martin's Press, 1997 e Bardi L., *I partiti e il sistema politico dell'Unione europea*, in *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Laterza 2002, pp. 249 ss.

⁸⁹ Bardi L., *Il Parlamento europeo e i partiti politici*, in AA.VV., *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Istituto affari internazionali, Quaderno n. 21, Roma 2004, p. 29.

⁹⁰ Grasso G., *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, agg. Tomo II, Utet 2008, pp. 609 ss.

⁹¹ Rizzoni G., *Il problema dell'opposizione politica*, cit., p. 916.

⁹² Kluver H., *Europeanization of Lobbying Activities: When National Interest Groups Spill Over the European Level*, in *Journal of European Integration*, 2, 2010, pp. 175 ss.

⁹³ Ridola P., *Il principio democratico fra Stati nazionali e Unione europea*, in *Nomos*, 2-3, 2000, pp. 75 ss. e, da ultimo, Santonastaso D., *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'Ue*, Napoli, 2004.

⁹⁴ Graziano G., *Le lobbies*, cit., pp. 50-51. anche Rinella A., *Rassegna delle ipotesi di riforma delle istituzioni comunitarie con riferimento alle questioni della "legittimità democratica"*, in *Iustitia*, 3-4, 1991, pp. 171 ss.

decisioni parlamentari. Nel Trattato sull'Unione, secondo cui il Parlamento rappresenta i popoli dell'Unione (art. 9A), l'articolo 2 del Regolamento sancisce l'indipendenza del mandato del parlamentare. A garanzia di tale indipendenza o, forse meglio, a garanzia dei cittadini-elettori dell'Unione, il Regolamento ha introdotto alcune norme che impongono al deputato europeo di rendere pubblici gli interessi di cui è portatore e la partecipazione ad eventuali "intergruppi" tematici⁹⁵. Tali disposizioni traggono origine da una serie di fenomeni "patologici" iniziati intorno agli anni '90⁹⁶: per evitare ed interrompere una spirale degenerativa, il Parlamento ha deciso di introdurre una serie di disposizioni, che nel corso del tempo si sono ovviamente aggiornate, volte a garantire trasparenza degli interessi dei deputati e dei loro assistenti. Tali norme valgono a "specchio" per i portatori d'interessi all'interno del sistema europeo. Gli articoli 1 e 2 dell'allegato I del regolamento, prevedono, infatti, che ogni deputato, dichiari, in un apposito registro pubblico (accessibile on line) in primo luogo le attività professionali svolte e ogni altra funzione o attività retribuita e, in secondo luogo, ogni sostegno ricevuto nel corso del mandato da terzi, di tipo economico ovvero materiale (come una segreteria o un servizio di traduzione), indicando, in tal caso, l'identità del donatore. Si dispone, inoltre, da un lato, che il deputato, prima di intervenire in una qualsiasi discussione ufficiale, dichiarare se ha un interesse diretto nella questione oggetto del dibattito ⁹⁷, e, dall'altro, che si impegni a non accettare alcun tipo di liberalità nell'esercizio del proprio mandato (art. 2, c.2, all. I, RP). La mancata dichiarazione nel registro, ovvero il mancato aggiornamento annuale del suo contenuto, comportano una sanzione particolarmente efficace⁹⁸. L'articolo 34 disciplina i cosiddetti intergruppi parlamentari, cioè dei raggruppamenti non ufficiali di deputati volti allo scambio di opinioni informali su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, spesso anche con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse, per migliorare i contatti tra deputati e società civile. Nella prassi, gli intergruppi, esattamente come avviene oltre Manica, sono costituiti su pressione delle lobby che sperano, in tal modo, di superare, da un lato, le divisioni

⁹⁵ Petrillo P.L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

⁹⁶ Santini A., *Il Parlamento europeo e le lobbies*, in *Studium Iuris*, 1, 2002, p. 37.

⁹⁷ Ex art. 1, c. 2, all. I, RP. Si noti come la dichiarazione di conflitto di interesse non limita l'esercizio dei diritti del deputato, ed in particolare il voto; serve esclusivamente per rendere edotti i colleghi della situazione affinché questi ponderino le valutazioni da lui effettuate sul punto in discussione.

⁹⁸ ex art. 2, c. 5, all. I, RP (come modificato nella seduta dell'11 marzo 1999), si dispone che, se a fronte di un debito sollecito ad adempiere all'obbligo previsto il deputato non vi ottempera, in primo luogo il suo nome è pubblicato nel processo verbale di ciascuna seduta successiva alla scadenza del termine, e, in secondo luogo, a fronte del proseguimento dell'inadempimento, il Presidente del Parlamento attiva la procedura per la sospensione dall'ufficio di parlamentare ex art. 147 RP.

politiche e, dall'altro, quelle linguistiche e culturali, cercando di coalizzare quanti più possibili deputati intorno al loro comune interesse. In ogni caso, dispone il comma 2 dell'articolo 9, tali raggruppamenti non possono svolgere attività suscettibile di dare adito a confusione con le attività ufficiali dei parlamentari e del Parlamento. Ogni tipo di sostegno comunque ricevuto, sia da parte dei gruppi parlamentari ufficiali che da parte di soggetti esterni, avente natura economica o meno, deve essere reso pubblico e dichiarato in un apposito registro da parte del presidente dell'intergruppo⁹⁹.

Il quadro che emerge da queste prime note mostra come i gruppi di pressione siano considerati, a tutti gli effetti, portatori di istanze indispensabili per la produzione normativa comunitaria¹⁰⁰. La partecipazione delle lobby e delle organizzazioni non governative ai lavori istruttori del Parlamento e della Commissione è considerata, infatti, elemento indispensabile per l'efficacia delle norme stesse¹⁰¹, ovvero, in altre parole, è un elemento che qualifica la *governance* democratica dell'Unione stessa.

Proprio il Trattato di Lisbona, ha rafforzato tale ruolo assegnando a cittadini, gruppi di interesse, associazioni etc. una centralità nel definire le politiche comunitarie (Art. 8 del Trattato di Lisbona, sancisce per il cittadino un vero e proprio diritto di partecipazione alla vita democratica dell'Unione; e così l'Art. 8B a tal fine, nei vari commi, precisa che le istituzioni devono mantenere un dialogo aperto, trasparente e costante con le "associazioni rappresentative e la società civile" realizzando "ampie consultazioni delle parti interessate"¹⁰². Non è una norma programmatica bensì fondante, esprime cioè un vero e proprio diritto alla partecipazione anche dei gruppi di pressione ai processi decisionali. Nel Parlamento Europeo, come prima evidenziato, non vi è una contrapposizione tra una maggioranza ed una minoranza e ciò permette al lobbista di operare fuori dagli schemi tipici del conflitto politico. Lavorerà quindi per creare intergruppi uniti nella valorizzazione o nel sostegno di un interesse comune. Chiaramente, all'interno dell'Unione europea i portatori di interessi particolari devono rispettare una serie di condizioni per poter esercitare la loro azione all'interno delle Istituzioni, prima fra tutte la sopracitata iscrizione al registro, che prevede appunto un elenco dettagliato e preciso di quei portatori di interessi che partecipano al processo decisionale in via formale. È da considerare ovviamente che il reclutamento avviene

⁹⁹ Petrillo P.L., Op. Cit. p.34.

¹⁰⁰ Verola N., *L'Europa legittima: principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Passigli editore, 2006.

¹⁰¹ Ninatti S., *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Giuffrè 2004, spec. pp. 69 ss.

¹⁰² Mastroianni R., *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2003, pp. 1744 ss., <di consultazioni la Commissione ne svolge spesso e volentieri, coinvolgendo i soggetti interessati in maniera a volte anche eccessiva>.

per mezzo di procedure determinate e sulla base di obiettivi e necessità dei deputati interessati o del paese che essi rappresentano. Tali procedure ovviamente comprendono un'analisi di quelle che sono le capacità dei singoli *stakeholder* che si propongono per essere presi in considerazione, successivamente ad una valutazione di quello che sarebbe l'impatto che questi potrebbero portare e se il coinvolgimento possa risultare davvero efficace. La finalità della scelta dello *stakeholder* è comprendere quanto quest'ultimo possa massimizzare i benefici economico, sociali ed istituzionali del progetto che si intende portare avanti, minimizzando ovviamente i possibili effetti negativi e gli eventuali conflitti tra i diversi gruppi di *stakeholders*. La gestione di questi ultimi inoltre si fonda su una continua comunicazione per comprendere necessità ed aspettative, indirizzare eventuali *issues*, gestire conflitti di interesse e prevedere un appropriato coinvolgimento.

Il processo di pianificazione degli *stakeholder*, identifica come il progetto potrà riguardare gli *stakeholder* e quindi consentirà al *Project Manager* di sviluppare varie strade per un loro efficace coinvolgimento, con lo scopo di raggiungere gli obiettivi del progetto. Lo *Stakeholder Management* è più del *Communication Management*, non è una "semplice" "Gestione di un team", ma è la creazione e il mantenimento di una relazione tra il *project team* e gli *stakeholder*, con lo scopo di soddisfare le rispettive necessità e i rispettivi *requirements* all'interno dei confini del progetto. Questo processo genera il piano di gestione degli *stakeholder* che contiene dettagli su come effettuare tale gestione. È un processo iterativo, perché, con l'evolversi del progetto, le aspettative, i *requirements*, il livello di coinvolgimento degli *stakeholders* potrebbero cambiare. Pertanto, il *Project Manager* periodicamente deve rivedere tale piano¹⁰³.

In conclusione, quindi è possibile affermare che non esiste una strategia unica per scegliere un determinato stakeholder rispetto ad un altro, ma bisogna valutare caso per caso e operare una profonda analisi iniziale che riesca a chiarire gli obiettivi e le finalità da raggiungere, solo così si riuscirà a fare una scelta mirata e corretta sui soggetti più adeguati.

1.2 Il contributo dei portatori di interesse al processo di *policy*: lobbying e democrazia

Il ruolo dei gruppi di interesse nella formazione delle politiche pubbliche è stato da più parti studiato, teorizzato e commentato. In questa trattazione è stato osservato come,

¹⁰³ Project Management Institute, *Project Management Body of Knowledge*, 1996.

da un lato vi è uno scontro tra paradigmi e approcci diversi e contrastanti, dall'altro il persistere di pregiudizi e di visioni superficiali e/o distorte, soprattutto laddove dalla letteratura scientifica si passa al dibattito pubblico più ampio¹⁰⁴. Tale differenza di modelli e approcci riguardo i gruppi di interesse è facilmente spiegabile poiché questo tema coinvolge il cuore stesso del processo di *policy making*: il concetto di potere. Studiare l'azione di lobbying dei gruppi di interesse all'interno di un determinato sistema politico, può rivelare molti dettagli e caratteristiche dello stesso. Come influiscono allora tali gruppi di pressione nel processo di *policy*? Quali fattori andrebbero considerati o valorizzati per regolare in maniera intelligente l'attività di lobbying?

Sotto l'egida di una concezione liberale-aggregativa dell'Interesse pubblico¹⁰⁵, basata sul valore dell'uguaglianza nel diritto di qualunque interesse privato a partecipare alla vita democratica, e protetti da diverse disposizioni costituzionali, si è in grado di sostenere, un ruolo positivo, in linea di principio, dei gruppi di interesse nel processo di *policy*, sia nel momento dell'*agenda setting* (proposta di argomenti più importanti da trattare), sia in quello dell'analisi delle politiche pubbliche vera e propria¹⁰⁶. Pur accantonando, le motivazioni di teoria politica legate al diritto democratico di partecipazione al processo politico e di governo, il ruolo dei gruppi di interesse, verrebbe giustificato con diverse motivazioni¹⁰⁷. Sul fronte dell'implementazione delle politiche, esistono diversi esempi di studi di casi, riferiti sia a tempi recenti che più addietro nel tempo¹⁰⁸, in cui il favore o la contrarietà dei gruppi di interesse a determinare politiche ne ha determinato il successo o l'irrilevanza¹⁰⁹. Questi infatti possono aiutare nell'implementazione delle politiche pubbliche in diversi modi: condividendo e pubblicizzando i contenuti, fornendo supporto economico, tecnico o logistico, o semplicemente non opponendo resistenza, attenendosi alla direzione politica. Altra motivazione che giustificerebbe il ruolo dei gruppi di interesse, consiste nella maggiore legittimazione sociale delle politiche e dei decisori (ovviamente ci si riferisce ad una legittimazione informale). Nel caso in cui i gruppi di interesse abbiano modo di intervenire e dare un contributo positivo al processo di

¹⁰⁴ Mazzoni M., *Il coverage della parola lobby nei giornali italiani. Una spiegazione alle difficoltà di radicamento della cultura delle lobbies*, "problemi dell'informazione", XXXVIII, pp. 102-122, 2013.

¹⁰⁵ Bitonti A., *Expanding the Boundaries: Public Affairs and its Relationship with Other Key Disciplines: Public Affairs and Political Philosophy*, in Harris P. e Fleisher C.S., *The SAGE Handbook of Internationale Corporate and Public Affairs*, Sage, London, pp.151-164, 2017.

¹⁰⁶ Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.

¹⁰⁷ Bitoni A., *Lobbying is in the AIR. Regolazione del lobbying e caso italiano*, Conference paper, in XXXI Convegno SISP, 2017.

¹⁰⁸ Morlino L., *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1991.

¹⁰⁹ Sabatier P.A., *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*, in *Journal of Public Policy*, Vol. 6, pp. 21-48, 1986.

policy è corretto pensare ad un aumento della legittimazione del processo di *policy* stesso, e conseguentemente del decisore e delle istituzioni pubbliche.

In tempi di bassa fiducia verso le istituzioni e di populismi imperanti, si tratta di un fattore di importanza strategica¹¹⁰.

1.3 Verso una regolamentazione della partecipazione dei portatori di interesse: una trasparenza reale nella strutturazione delle *policies*

Storicamente, nel corso degli anni, sono stati diversi i tentativi di regolamentazione dei portatori di interesse, basti pensare che dal 1948 al 2010 sono stati presentati circa quaranta disegni di legge in materia portatori di interessi. Nessuno di questi è stato mai approvato. I disegni di legge presentati mostrano l'evoluzione della percezione dei gruppi di pressione da parte del legislatore, tanto che possiamo individuare tre fasi nel tentativo di regolamentare la tematica¹¹¹.

Nella prima fase, all'incirca dal 1976 al 1988 i disegni di legge che furono presentati, erano caratterizzati sia per la confusione dei termini "lobbying" e "attività di comunicazione istituzionale" (il primo usato come sinonimo del secondo) che per il giudizio estremamente negativo nei confronti del lobbying (considerato più un fenomeno da disciplinare e limitare piuttosto che semplicemente regolamentare). Basti pensare infatti che la maggior parte dei primi disegni di legge presentati in materia di regolamentazione dei gruppi di pressione, manifestavano un giudizio negativo sull'attività di influenza esercitata dai privati nei confronti del decisore pubblico, che veniva identificato, peraltro, nel solo parlamentare. Tutti i provvedimenti prevedevano la creazione di un Albo pubblico di lobbisti ed una serie di controlli sulle spese sostenute per "cont(r)attare" con i parlamentari, come se l'attività di lobbying fosse compravendita di favori e non un modo per rendere più completo e trasparente il processo decisionale¹¹².

Nella seconda fase, all'incirca dal 1988 con l'intervista all'allora Ministro per le Riforme Istituzionali, Antonio Maccanico (<< C'è ormai una questione "lobby" [...] non più rinviabile. La si deve affrontare in tre modi: rendendo pubblici e legali i gruppi di pressione, modificando il sistema elettorale e quello del finanziamento ai partiti

¹¹⁰ Velasco-Sánchez, E., *Designing and Managing an OGP Multistakeholder Forum*. A practical handbook with guidance and ideas, Open Government Partnership.

¹¹¹ Petrillo P.L., Op. Cit. p.34.

¹¹² Trupia P., *Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse*, in Rassegna parlamentare, 3-4, 1987, pp. 207 ss.

>>)¹¹³, al 2006 con l'istituzione nel corso della tredicesima legislatura di una Commissione speciale istituita per esaminare progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione delle forme di corruzione. In seno alla Commissione il lobbying risultò essere da limitare perché causa dei principali fenomeni di corruzione del decisore pubblico. Ma in aula una maggioranza trasversale rinviò il testo in Commissione nella parte relativa alle lobby proprio perché risultava esclusa dalla definizione che la Commissione ne dava, l'essenza stessa del lobbying, ovvero l'attività di pressione, di influenza posta in essere nei confronti del decisore. Paradossalmente però tale normativa non si sarebbe applicata a quei lobbisti portatori di interessi sindacali, umanitari, religiosi etc. Aldilà di tutti gli altri disegni di legge che si susseguirono in materia, possiamo riassumere in questa seconda fase i quattro punti cardine attorno ai quali i vari disegni di legge si articolano: primo fra tutti il riconoscimento giuridico dei gruppi di interesse come parte del sistema istituzionale e la loro iscrizione obbligatoria all'interno di un Albo pubblico; successivamente l'obbligo per le lobby di relazionare l'attività svolta al Parlamento e << sui contatti effettivamente posti in essere, gli obiettivi conseguiti, i mezzi impiegati e le spese sostenute >>¹¹⁴; in terzo luogo la creazione di codici di condotta e di deontologia professionale volti ad assicurare la correttezza delle informazioni fornite ai parlamentari; in ultimo la presenza di sanzioni pecuniarie anche nei confronti di quei parlamentari che intrattengono rapporti con le lobby esternamente ai canali "istituzionali" previsti dalla legge.

Tutti i disegni di legge però, definivano l'attività di lobbying sulla base della nozione dei provvedimenti precedenti quindi come << attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, suggerimenti, studi [...] intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri, funzionari del Parlamento, del Governo, dei dirigenti superiori delle PA etc.>>¹¹⁵

A dare avvio alla terza fase, caratterizzata dall'approvazione di un disegno di legge recante << Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolare >>¹¹⁶, è stato un atto d'iniziativa governativa, il ddl. Santagata per l'appunto.

Quest'ultimo è stato un punto di svolta sia all'interno della concezione del fenomeno lobbistico, sia della regolamentazione introdotta. A dimostrazione di ciò si è osservato come i successivi disegni di legge presentati, ricalcassero, perfino nella relazione illustrativa, il provvedimento d'iniziativa del Ministro Santagata. Dopo aver definito

¹¹³ Maccanico C., *Lobbisti per legge*, intervista di Rosati R., in *L'Europeo*, 18 novembre 1988.

¹¹⁴ Art.4, c.1, ddl a.C. n.1567(XIV)

¹¹⁵ Art. 2, c.1, ddl a.C. n. 1567 (XIV); art. 2, c.1, ddl. a.C. n 3485 (XIV); art. 2, c.1, ddl a.C. n. 5567 (XIV).

¹¹⁶ a. S. n. 1866

L'attività di lobbying come << ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione, orale o scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici >>¹¹⁷, tale disegno sviluppa la dicotomia tra diritti e doveri dei lobbisti, da una parte, prevede una serie di obblighi sui portatori di interessi particolari, tra cui, l'iscrizione in un registro e l'obbligo di relazionare ogni attività svolta; dall'altra, una serie di specifiche facoltà (definibili "diritti") come la possibilità di presentare proposte, richieste, suggerimenti, analisi, etc. secondo procedure definite dai decisori pubblici stessi. È evidente che tale disegno di legge ha un approccio premiante rispetto al fenomeno lobbistico. Infatti, a fronte dell'obbligo per il portatore di interessi particolari di iscriversi nel registro e di rendere pubblica la propria attività, sta il suo "diritto" a costruire un dialogo strutturato con il decisore pubblico. Inoltre, all'articolo 7, viene introdotto l'obbligo per il decisore pubblico di menzionare l'attività svolta dai lobbisti all'interno delle relazioni illustrative o nelle premesse degli atti assunti, al fine di rendere conoscibili all'esterno almeno gli ispiratori di talune decisioni. A tutt'oggi, però nonostante il decreto Santagata, nessuna proposta ha avuto esito positivo, ne sono mai state presentate proposte di modifica dei regolamenti parlamentari e le lobby continuano a partecipare al processo decisionale in modo sostanzialmente occulto. Non vi è infatti stato, nessun ulteriore e significativo sviluppo in materia di regolamentazione, unica eccezione è stata il ddl Garavaglia che istituiva la figura del "Consulente in relazioni istituzionali" ovvero una figura che ha il compito di esercitare, singolarmente o all'interno di organizzazioni, un'attività professionale tendente a favorire il dialogo tra i soggetti pubblici e privati e le pubbliche istituzioni.

Il quadro che emerge, all'interno del contesto italiano, mostra la consapevolezza del legislatore dell'importanza di integrare gli interessi organizzati all'interno del processo decisionale¹¹⁸ e la consapevolezza dello stesso di applicare le norme di partecipazione e trasparenza, ma non una reale volontà di farlo. Non deve stupire infatti che il legislatore italiano utilizzi raramente le nuove tecnologie che ha a disposizione per rendere trasparente e facilmente accessibile la propria attività¹¹⁹. Si è così sviluppata una regolamentazione, che da un lato afferma la necessità di includere all'interno dell'istruttoria di un qualunque provvedimento, i portatori di interessi

¹¹⁷ Art. 2, lettera e, a. S. 1866.

¹¹⁸ Pizzorno A., *La politica post-elettorale ed il ruolo dei partiti*, in Lanchester F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè 2000, pp.231 ss.

¹¹⁹ Cuocolo L., *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare* 4, 2011, pp.961ss.

“altri” rispetto a quelli “pubblico-generale”, dall’altro si affermano sempre più, prassi dirette a cancellare gli esiti dello stesso processo istruttorio¹²⁰, con due effetti fondamentali: la svalutazione del Parlamento (il cui ruolo è percepito come un aggravio procedurale e una perdita di tempo)¹²¹ e degli interessi espressi dalle formazioni sociali e quindi, in sostanza, dalla stessa forma democratica dello Stato.

Stando così le cose, il rapporto tra organi costituzionali e componenti del sistema politico che ne influenzano il potere, è avvolto da un alone di oscurità individuato nel luogo della decisione che non è affatto trasparente bensì oscuro. Questo è l’elemento principale che identifica la forma di governo italiana, che possiamo definire appunto a “interessi oscuri”, intendendo con tale termine, quelle forme di governo dove sono carenti o non vengono applicate le norme comportamentali per i decisori pubblici, dove le fonti di finanziamento non possono essere conosciute con facilità e nel dettaglio, dove il decisore pubblico negozia con le lobby il contenuto della decisione stessa, senza che ciò avvenga però seguendo regole chiare, certe, trasparenti e uguali per tutti.

Tutto ciò è dovuto al fatto che quando si parla di regolazione del lobbying, solitamente si inciampa in una serie di “trappole cognitive e semantiche”¹²². Una di queste consiste nel confondere il concetto di “regolazione” con quello di “regolamentazione” o nel pensare che la regolazione del lobbying debba obbligatoriamente prevedere una legge dedicata a tale attività. Infatti, è opportuno utilizzare una nozione più ampia di “regolazione” intendendola come un insieme di diversi strumenti che definiscono i limiti dell’attività di lobbying dei gruppi di interesse. Di conseguenza, è necessaria oltre all’esistenza di eventuali leggi che contengono discipline specifiche, la presenza di un elenco di norme regolative, relative a: Processi di consultazione dei gruppi di interesse nel processo di *policy* da parte dei decisori pubblici; Codici etici e di comportamento per i decisori pubblici; trasparenza del processo di *policy-making* etc. Queste, e tante altre se ne potrebbero enumerare, costituiscono un quadro essenziale per lo svolgimento corretto dell’attività di lobbying da parte dei gruppi di interesse. Sarebbe quindi sufficiente provare a delineare una filosofia generale che porterebbe ad una più “intelligente” regolazione dell’attività di lobbying: la filosofia dell’*Open Government*¹²³.

¹²⁰ Valastro A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su “Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”, Perugia, 11-12 marzo 2010.

¹²¹ Pasquino G., *Gruppi di pressione*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario della Politica*, Utet 2004.

¹²² Bitonti A., *Op. Cit.* p.40.

¹²³ Williamson, V., e Eisen N., *The impact of open government: Assessing the evidence*, Brookings Institution, Washington DC, 2016.

I principi cardine risultano essere essenzialmente tre: la trasparenza, la partecipazione equa e la responsabilità, l'obiettivo è il ribaltamento del paradigma tradizionale su questo tema e lo spostamento del focus dalla regolamentazione dei lobbisti e dei gruppi di interesse all'*accountability* dei decisori e al contributo dei vari *stakeholders* alle decisioni pubbliche. Difatti è proprio il processo di *policy* che andrebbe rivisto e reso aperto ad un contributo più ampio dei gruppi di interesse, e non viceversa, attraverso un design innovativo dei processi di *policy-making* che ragioni in ottica integrata su consultazioni, registri della trasparenza, agende pubbliche degli incontri ed altri strumenti di partecipazione e *accountability*.

Sul progetto si sta impegnando un gruppo crescente di organizzazioni civiche, professionali, tematiche, interessate da vari punti di vista alla materia del lobbying in Italia.

L'idea è quella di creare una sinergia e un network tra tutti coloro che ritengono il lobbying un aspetto strategico della democrazia e che sposano l'approccio innovativo (quello dell'*Open Government* e dell'apertura dei processi decisionali).

Risulta quindi centrale il modo in cui i decisori pubblici "disegnano" il processo decisionale¹²⁴, garantendo un'interlocuzione trasparente, equa ed efficace con i gruppi di interesse e con coloro che possono apportare conoscenza all'interno del processo.

D'altra parte, lo stesso << studio delle politiche pubbliche rappresenta una sfida all'idea dell'onnipotenza della politica >>¹²⁵.

2 L'agenda digitale europea: un'iniziativa pilota verso Europa 2020

L'agenda digitale presentata dalla Commissione europea è una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, che fissa obiettivi per la crescita nell'Unione europea (UE) da raggiungere, appunto, entro il 2020. Questa agenda digitale propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso¹²⁶.

¹²⁴ March J. G., e Olsen J. P., *The new Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *The American Political Science Review*, 78(3), pp.734-749, 1984.

¹²⁵ Regonini G., Op. Cit. p.40.

¹²⁶ Definizione di, *Eur Lex Access to European Union Law*, in, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 maggio 2010, intitolata «Un'agenda digitale europea», maggio 2010.

L'obiettivo principale di tale agenda è quello di sviluppare un mercato unico digitale per condurre l'Europa verso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Le istituzioni europee hanno previsto una serie di azioni da mettere in atto nell'ambito dell'agenda digitale, innanzitutto, l'idea di realizzare un mercato digitale unico.

L'Unione Europea si impegnerà, da un lato, ad aprire i contenuti online legali semplificando le procedure di liberatoria e gestione dei diritti di autore e di rilascio di licenze transfrontaliere. A tal fine, proporrà una direttiva quadro sulla gestione collettiva dei diritti e una direttiva sulle opere orfane. Dall'altro, essa rivedrà la direttiva sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico¹²⁷. Il problema fondamentale dell'assenza del mercato digitale unico è una sostanziale mancanza di fiducia degli individui per quanto riguarda la sicurezza dei pagamenti e il rispetto della riservatezza. La Commissione dovrà quindi rivedere il quadro normativo in materia di protezione dei dati, essa pubblicherà successivamente un codice online che spieghi in maniera chiara e precisa tutti i diritti degli utenti digitali. Quest'ultimo verterà anche sulla legislazione in materia di contratti e sulla risoluzione delle controversie on line a livello europeo. La Commissione creerà inoltre un marchio di fiducia UE on line a tutela dei consumatori. Per tali motivi l'Unione Europea dovrebbe rafforzare la sua politica per aumentare la sicurezza informatica, contrastando la criminalità digitale, la pornografia infantile online e il non rispetto della riservatezza e dei dati personali. A tal proposito l'Unione inserirà misure relative alla sicurezza delle reti e dell'informazione, e alla lotta contro gli attacchi informatici, nondimeno gli stati membri dovranno adottare delle misure che siano efficienti ed in grado di respingere attacchi informatici su larga scala. Ulteriore obiettivo e progetto dell'agenda digitale, è quello di creare una rete internet europea veloce e super veloce, accessibile a tutti, a prezzi competitivi, una rete di accesso di nuova generazione, servendosi dei fondi europei finanziando la banda larga. Non bisogna escludere investimenti in materia di sviluppo e ricerca connessi alle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione), le quali sono ancora ad un livello più basso in Europa rispetto a quanto avviene nei principali paesi partner commerciali. La Commissione intende quindi favorire gli investimenti privati e raddoppiare le spese pubbliche nello sviluppo delle TIC. Bisogna inoltre considerare che benché ormai internet faccia parte della quotidianità di molti individui europei, vi sono ancora dei gruppi di persone esclusi da quella che viene chiamata alfabetizzazione mediatica nell'ambiente digitale, ed è per questo che la Commissione intende inserire nelle priorità del Fondo Sociale Europeo, investimenti mirati all'alfabetizzazione e alle competenze digitali.

¹²⁷ Ibidem p.35

La realizzazione delle suddette azioni richiederà un costante impegno a livello comunitario e dei singoli Stati membri (nonché a livello regionale). L'attuazione sarà coordinata da un gruppo di commissari che dovranno coinvolgere gli Stati membri e il Parlamento Europeo.

Sarà realizzato ogni anno, un bilancio periodico dei progressi compiuti nell'ambito dell'agenda digitale, con la pubblicazione di un quadro di valutazione e l'organizzazione di un'assemblea sul digitale.

La strategia «Europa 2020», avviata dalla Commissione europea nel 2010, rappresenta parte della risposta alla crisi finanziaria del 2008 che ha messo in luce alcune debolezze strutturali dell'economia europea.

2.1 Il caso italiano: L'Agenda digitale Italiana, l'avvio di un piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali

L'Agenda digitale italiana è stata istituita nel marzo 2012 con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, il Ministro per la coesione territoriale, il Ministro dell'istruzione, università e ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze.

Essa è stata realizzata in seguito alla sottoscrizione da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea dell'Agenda Digitale, presentata dalla Commissione Europea nel 2010. Ogni Stato si è impegnato a recepirla nel proprio ordinamento, introducendo diversi principi tra i quali quello di un “mercato digitale unico” che sia basato su Internet e su software interoperabili, cioè in grado di dialogare fra loro e di utilizzare dati senza problemi di compatibilità¹²⁸.

Premesso che le competenze digitali rappresentano un fattore strategico di inclusione sociale, di alfabetizzazione, di innovazione, di cittadinanza attiva e di competitività del paese, si è ritenuto prioritario perseguire i seguenti obiettivi: estendere le azioni del Piano Nazionale “la scuola digitale” (banda larga per la didattica nelle scuole; *cloud* per la didattica; contenuti digitali e libri di testo/adozioni; formazione degli insegnanti in ambiente di *blended e-learning*; LIM – *e-book* etc., con l'obiettivo di trasformare gli ambienti di apprendimento.); affrontare il problema dell'inclusione sociale (diversamente abili, stranieri, minori ristretti, ospedalizzati, anziani) anche attraverso soluzioni di telelavoro; incentivare il target femminile all'uso delle TIC¹²⁹;

¹²⁸ *Che cos'è l'Agenda Digitale*, in Il Post, dicembre 2012.

¹²⁹ Tecnologie di Informazione e Comunicazione.

sensibilizzare all'uso critico e consapevole dei contenuti e dell'infrastruttura della rete; promuovere l'uso delle TIC nei vari settori professionali, del mondo del lavoro pubblico e privato, per garantire la riqualificazione e la formazione professionale continua; sostenere attraverso campagne di comunicazione istituzionale l'utilizzo delle tecnologie e la promozione delle conoscenze¹³⁰.

Con la nascita dell'Agenda Digitale Italiana, è stata creata l'Agenzia per l'Italia Digitale con il cosiddetto "decreto sviluppo" del 15 giugno 2012, con l'obiettivo simile a quello del Commissario europeo, cioè di verificare che siano attuati i piani e le linee guida indicate nell'ADI, e inoltre di identificare le migliori soluzioni per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e per i servizi rivolti ai cittadini, compresa la possibilità di gestire stessi dati con programmi diversi e compatibili tra loro.

Per dare risposta a questo obiettivo, gli organismi stanno lavorando all'avvio di un Piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali. Ne sono destinatari tutti i cittadini, per quello che concerne iniziative di formazione per la "cittadinanza digitale", i giovani e i lavoratori per la formazione specialistica e per la formazione su competenze digitali "trasversali", gli anziani, i disabili, gli immigrati, al fine di superare il *digital divide* su più fronti: differenze di genere, differenze territoriali, differenze di status socioeconomico, inclusione sociale nei confronti delle cosiddette "categorie svantaggiate". Una tale impresa non può che avere responsabilità condivise: devono essere chiamate a partecipare al Piano le istituzioni, le pubbliche amministrazioni che sono titolari dei processi di cambiamento della società attraverso la formazione e l'informazione mirata, il mondo delle imprese che esprime un fabbisogno di competenze e professionalità sul digitale, il mondo della scuola e delle università, che deve adeguare l'offerta formativa per i giovani, le organizzazioni sindacali per contribuire alla migliore riqualificazione dei lavoratori e così via. Preliminare alla realizzazione di tale Piano è pertanto il coinvolgimento e il consenso degli *stakeholder*.

È per questo che le politiche di avvio e di realizzazione del "Piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali" sono definite da un Tavolo di coordinamento, al quale partecipano i molti *stakeholder* che già operano – in ambito pre-competitivo - su questi temi: rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di Amministrazioni centrali, del Commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, del CNR, dell'Istat, dell'Anci, della Scuola nazionale per

¹³⁰ Barrese R.M., *Agenda digitale, alfabetizzazione e competenze digitali: verso un Piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali*, luglio 2017.

l'Amministrazione etc. Il tavolo di coordinamento è stato pensato dal momento della nascita di tale Agenzia come una struttura permanente e la sua prima proposta è stata quella di individuare un documento di linee guida che fossero condivise per realizzare il Piano nazionale.

Ovviamente nel corso del tempo queste ultime hanno subito diverse modifiche e variazioni rispetto a come erano state concepite in un primo momento.

Ad oggi, gli obiettivi che l'Italia è riuscita a raggiungere sono diversi, innanzitutto, il Piano Triennale per l'informatica nella PA ha visto la luce dopo 4 anni di attesa e indirizza in modo chiaro la trasformazione digitale della PA italiana; in secondo luogo, i progetti infrastrutturali chiave (SPID, PagoPA, ANPR, FatturaPA, Fascicolo Sanitario Elettronico, ecc.) hanno cominciato a produrre i primi risultati concreti; l'implementazione del Piano Banda Ultralarga è proseguita a pieno regime e quasi tutti i bandi per l'infrastrutturazione del nostro Paese sono stati assegnati; sono stati infine riformati il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e il Codice dei contratti pubblici nell'ottica di semplificare le regole per realizzare innovazione digitale in ambito pubblico.

In questo contesto, è di fondamentale importanza garantire continuità a tutte queste iniziative, percorrere la strada tracciata senza perderla e facendo in modo che il governo comprenda a fondo le priorità e l'entità di ciò che è stato fatto fino adesso e che ancora deve essere fatto, per scongiurare il rischio che i tanti sforzi fatti fino a questo momento vengano vanificati.

2.2 *Open Government Partnership*: un incentivo alla realizzazione di politiche pubbliche innovative e aperte

L'*Open Government Partnership* (OGP) è un'iniziativa internazionale, promossa dall'allora presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, che mira a ottenere impegni concreti dai Governi in termini di promozione della trasparenza, di sostegno alla partecipazione civica, di lotta alla corruzione e di diffusione, dentro e fuori le Pubbliche Amministrazioni, di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione. Essa ha lo scopo di definire un ampio e innovativo paradigma per promuovere un "governo aperto" e democratico, basato su meccanismi di carattere partecipativo. Durante il suo sviluppo, è stata più volte oggetto di critiche, in quanto alcuni soggetti istituzionali sostenevano che fosse volta semplicemente a favorire i suoi fondatori (in particolare USA, Gran Bretagna e Brasile), minimizzando o nascondendo i problemi interni legati

alla corruzione e al deficit democratico, con l'alibi dell'amministrazione aperta e collaborativa. È stata lanciata in maniera ufficiale nel settembre del 2011 da otto paesi (Brasile, Gran Bretagna, Indonesia, Messico, Filippine, Norvegia, Sud Africa e Stati Uniti) e da quel momento il numero dei paesi aderenti è notevolmente cresciuto, fino ad includerne ad oggi 75. I paesi che hanno aderito, hanno dovuto firmare la *Open Government Declaration*, una dichiarazione appunto, attraverso la quale si impegnano a << promuovere una cultura globale di governo aperto che conferisca potere e consegna ai cittadini e promuova gli ideali del governo aperto e partecipato del XXI secolo >>¹³¹. In altre parole, il loro obiettivo è quello di portare avanti una serie di iniziative nell'ambito dell'*Open Government* tra cui: lo sviluppo, con il pieno coinvolgimento della società civile e delle PA, di un Piano d'Azione (*Action Plan*) di durata biennale che raccoglie impegni e progetti sui temi d'interesse dell'OGP; la produzione di auto-valutazioni e di report indipendenti sui progressi compiuti; la diffusione dell'*Open Government* in altri Paesi tramite lo scambio di *best practice*, assistenza tecnica, tecnologie e risorse.

L'OPG è guidata da un *Steering Committee*, un consiglio direttivo, che raggruppa i 22 rappresentanti dei Governi e della società civile, che guidano lo sviluppo e la direzione in corso di OGP, mantenendo gli standard più elevati per l'iniziativa e assicurandone la sostenibilità a lungo termine. Insieme a tale consiglio, è stato creato un segretariato permanente, *OGP Support Unit*, progettato per mantenere la memoria istituzionale, gestire le comunicazioni esterne dell'OGP, assicurare la continuità delle relazioni organizzative con i partner e supportare l'adesione più ampia. L'Unità di supporto funge da terza parte neutrale tra i governi e le organizzazioni della società civile, assicurando che l'OGP mantenga l'equilibrio produttivo tra i due collegi elettorali. Tutto ciò sulla base dello spirito di collaborazione *multi-stakeholder*.

La struttura organizzativa risulta essere molto aperta e partecipativa, sebbene permangano meccanismi complicati, ma trasparenti, di elezione dei rappresentanti. La *governance* è paritaria e il principio di rotazione delle cariche fa sì che l'organizzazione risulti sostanzialmente democratica. Inoltre, la presenza di una struttura "istituzionale" ha rafforzato l'idea di *Open Government* e ha consentito la crescita di meccanismi partecipativi globali all'interno delle specificità nazionali¹³². Dall'altra parte però, proprio l'autonomia che i singoli Stati hanno all'interno dell'OGP ha fatto sì che si adottassero misure non coerenti con i principi dell'*Open Government*. È proprio questa autonomia dei singoli stati che ha rappresentato un

¹³¹ *Open Government Declaration*, settembre 2011.

¹³² E. De Blasio, *Il governo online, nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore, Roma, 2018, pp. 57ss.

vulnus nell'affermazione dei principi dell'*Open Government* su scala globale¹³³. Infatti, accanto all'OGP sono sorti diversi organismi nazionali per l'*Open Government*, cui le forme si differenziano da paese a paese. Quella più adoperata è il *forum*, che ha come obiettivo quello di raccogliere diversi attori: le istituzioni, gruppi di interesse, associazioni dei cittadini, sindacati etc.

2.3 La fase del terzo piano di azione italiano, trasparenza elettorale e tracciabilità dei processi decisionali: le amministrazioni di Roma e Milano

L'Italia ha ufficialmente aderito all'OGP nel settembre del 2011 e nel 2012 ha prodotto il primo piano di azione. Il 20 settembre del 2016 è stato approvato il terzo piano d'azione dell'OGP, risultato decisamente più completo ed ambizioso rispetto ai precedenti, sia per il numero di azioni previste al suo interno, sia per la qualità di queste ultime in materia di trasparenza, partecipazione ed innovazione: dal FOIA al *whistleblowing*, dai servizi digitali alla lotta alla corruzione. La costruzione del piano è stata inoltre condivisa con i rappresentanti della società civile, grazie al *Open Government Forum*, nato appunto a seguito del piano, e ad una serie di tavoli tematici. Una delle novità più rilevanti è stata l'introduzione di un'azione del Ministero dello Sviluppo economico, che ha istituito un registro di trasparenza per tutti i rappresentanti di interessi leciti, anche non di natura economica, che vogliono chiedere un incontro al Ministro, al suo Vice o al Segretario. Questo perché in Italia, come è noto, non esiste una regolamentazione su questo fronte, e soprattutto manca una politica nazionale organica in materia. I temi che sono stati affrontati dai rappresentanti della società civile sono in primo luogo due: la trasparenza elettorale e la tracciabilità dei processi decisionali.

La prima idea consisteva nella pubblicazione dei dati su candidati eletti per consentire un voto informato e consapevole. Il secondo progetto si componeva di tre obiettivi fondamentali: la creazione di un registro pubblico nazionale dei portatori di interesse, di un'agenda pubblica degli incontri e la creazione di una *legislative footprint*, cioè la mappatura dell'iter parlamentare di ogni legge. Queste due azioni proposte dalla società civile hanno ispirato due amministrazioni locali, il Comune di Roma e quello di Milano, e un'amministrazione centrale, il Ministero per lo Sviluppo Economico. Nello specifico per il Comune di Roma è stata prevista l'istituzione di un registro e la

¹³³ Fraundorfer M., *The Open Government Partnership: Mere Smoke-screen or New Paradigm?.* in "Globalizations", 14, 4, pp.611 ss.

pubblicazione dell'agenda dell'Assessorato Roma Semplice, per il Comune di Milano l'istituzione dell'agenda dell'Assessore a Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data¹³⁴.

Altro discorso va fatto per l'azione del Ministero, la quale ha previsto di istituire un registro e un'agenda degli incontri di Ministro, Viceministri e Sottosegretari. L'inserimento di quest'ultima, all'interno del terzo piano è stata successiva alla pubblicazione della prima bozza, sottoposta poi a consultazione. L'adesione del MISE è un segnale positivo che testimonia quanto il processo partecipato abbia dato i primi frutti, incentivando le Pubbliche Amministrazioni ad elaborare progetti e politiche innovative al loro interno e invogliandole a prendere parte di questo processo. Come precedentemente detto infatti, una delle finalità dell'*Open Government Partnership* era proprio quella di diffondere il concetto e la cultura di trasparenza attraverso il coinvolgimento appunto delle Pubbliche Amministrazioni.

Con il terzo piano di azione quindi, la qualità della partecipazione dell'Italia nell'OGP è decisamente migliorata, in quanto per la prima volta si sono realizzate delle condizioni di contesto e sono state fatte delle precise scelte di metodo. I temi della trasparenza, della partecipazione e della trasformazione digitale, alla base dell'OGP, hanno avuto un ruolo determinante nell'agenda politica del governo per riformare le Pubbliche Amministrazioni basti pensare alla trasparenza, vista sia come mezzo contro la corruzione, sia come strumento di partecipazione ed *accountability*. Con la pubblicazione in formato aperto di molte banche dati importanti come SoldiPubblici (che espone i dati relativi alla spesa di tutte le amministrazioni pubbliche), OpenExpo (sulla spesa e l'avanzamento dei lavori per EXPO2015), OpenCantieri (sull'avanzamento e la spesa relativa alle opere pubbliche prioritarie del Ministero delle infrastrutture e i trasporti), è stata anticipata una strategia ben più ampia di promozione degli open data. L'Agenda Nazionale partecipata per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, prevista proprio nel terzo Piano d'Azione OGP, è oggi supportata anche dal Piano triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019, cioè un documento strategico ed economico, destinato a tutta la pubblica amministrazione che accompagna la digitalizzazione del paese. Il piano definisce, le linee operative di sviluppo dell'informatica pubblica; il modello strategico di evoluzione del sistema informatico delle pubbliche amministrazioni e gli investimenti ICT del settore pubblico secondo le linee guida del governo¹³⁵.

¹³⁴ Redazione, *Open Government Partnership: il ruolo delle lobby nel terzo piano d'azione*, in *Lobbying Italia*, ottobre 2017.

¹³⁵ *Piano Triennale per l'Informatica e la Pubblica Amministrazione*, In *pianotriennale-ict italia.it*, 2017.

Ad oggi comunque risultano avviate tutte le azioni previste, tre azioni sono state completate così come il 43% delle *milestones* in cui le azioni sono articolate. In concreto va affermato che nel caso delle due amministrazioni locali, Roma e Milano, la prima, attraverso l'*Open* Assemblea, ha dato a tutti i municipi la possibilità di trasmettere in streaming le sedute delle Assemblee e dei Consigli, in più con *Open* Bilancio, quest'ultimo è stato pubblicato online in modo trasparente e comprensibile per tutti coloro che vogliono osservare le spese sostenute dall'amministrazione. Per il Comune di Milano, l'agenda pubblica degli incontri con i portatori di interesse dell'Assessore alla partecipazione, cittadinanza attiva e open data è online da settembre 2016 e sono attualmente al vaglio soluzioni che consentano l'adozione da parte di altri attori politici del Comune. Il Miur ha inoltre, realizzato il portale unico dei dati della scuola e ha organizzato anche un *hackathon* per la realizzazione di progetti che riutilzassero tali dati. Lo stesso Ministero, ha poi realizzato una piattaforma per il monitoraggio dell'alternanza scuola lavoro, oltre a due *app* (una dedicata all'edilizia scolastica e l'altra sulla "buona scuola digitale"). La piattaforma Opentrasporti del MIT, che ha come obiettivo quello di rendere accessibili e fruibili informazioni e servizi online relativi alla mobilità e ai trasporti, già oggi raccoglie i dati relativi alle infrastrutture dei trasporti come strade e autostrade di competenza ANAS, i tracciati di tutte le autostrade italiane, i porti e gli aeroporti, le rotte delle autostrade del mare, il parco circolante dei veicoli, le patenti nautiche. L'Italia dovrà dare il proprio aiuto affinché i principi della OGP si rafforzino sempre di più non solo all'interno del paese ma anche a livello internazionale. Per questo, in occasione della partecipazione alla riunione dello *Steering Committee* a New York l'Italia ha proposto due importanti iniziative che sono state realizzate all'inizio del 2018. La prima è stata l'*European Opengov Leaders Summit*, tenutasi a Milano il 5 febbraio 2018 e dedicato alla partecipazione civica. L'evento, che ha visto il coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione Europea, oltre a ministri, rappresentanti di amministrazioni pubbliche e di organizzazioni della società civile della UE, è risultato essere un'importante occasione di confronto sul tema della partecipazione. Il *Summit* è stato inoltre accompagnato da una vera e propria mostra delle migliori pratiche europee in tema di partecipazione, specialmente a livello locale.

La seconda iniziativa è stata incentrata a diffondere sempre di più dei principi della OGP ed è stata l'edizione della Settimana della Amministrazione Aperta (SAA). Organizzata per prima volta dall'Italia nel 2017, è stata riconosciuta come iniziativa da replicare a livello globale per promuovere il più possibile i principi della OGP nelle pubbliche amministrazioni e nella società nel suo complesso. Per questo, la seconda

edizione della Settimana dell'Amministrazione Aperta, che si è tenuta dal 5 all'11 febbraio 2018, ha aumentato la proiezione internazionale, dal momento che anche altri paesi hanno deciso, ispirandosi all'Italia, di organizzare iniziative per la promozione dei valori della trasparenza, della partecipazione e della cittadinanza digitale.

CAPITOLO TERZO:

UN'ESPLORAZIONE DEL PANORAMA DELLE PIATTAFORME *WEB BASED* ITALIANE: LA STRATEGIA REGIONALE DELL'INNOVAZIONE PER LA SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE (SICILIA 2014-20)

1. L'evoluzione dello scenario italiano

Nel corso degli ultimi anni, il concetto di *Open Government* si è sviluppato in maniera esponenziale in Italia, lo dimostra il sempre più grande numero di istituzioni che espongono *policy* in materie specifiche, e creano piattaforme dedicate. Essendo un campo particolarmente nuovo, e che si diffonde molto velocemente, mancano dei tentativi di analisi delle piattaforme di governo aperto. L'obiettivo di tale trattazione è quindi quello di esplorare il panorama delle piattaforme *web based* italiane, attraverso la "triade" che caratterizza concettualmente l'*Open Government*: (trasparenza, partecipazione e collaborazione) e cercare di comprendere le caratteristiche delle piattaforme italiane di *e-government*, *open data* e partecipazione, unendo le tecniche classiche della ricerca e della politica comparata adattandole alla specificità dell'oggetto di studio. Lo studio delle piattaforme è un esempio di *Qualitative Comparative Analysis* cioè un procedimento di elaborazione dei dati quantitativi basata sulla logica deduttiva attraverso cui si trovano quelle che sono le cause di un effetto determinato¹³⁶. Si tratta di un'analisi di tipo qualitativa, in quanto riporta i risultati in maniera deterministica, a differenza della forma probabilistica su cui vertono le analisi statistiche¹³⁷, inoltre, il ricercatore compie manualmente una codifica dei dati per l'imputazione degli stessi, basandosi su deduzioni logiche tradotte in numeri. Ogni indicatore quindi è la domanda a cui il ricercatore ha dato una risposta, nella variante "crisp" cioè una risposta che può essere o positiva o negativa. L'altro aspetto che caratterizza questo tipo di analisi, consiste nel fatto che i diversi casi di studio vengono comparati tra di loro. Attraverso la prospettiva comparativa è possibile evidenziare affinità e differenze, oltre che strutturare modelli esplicativi del fenomeno

¹³⁶ De Blasio E. *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci, Roma, 2018, pp.156 ss.

¹³⁷ De Blasio E., Quaranta M., Santaniello M., Sorice M., *Media, politica società. Le tecniche di ricerca*, Carrocci, Roma, 2017.

studiato¹³⁸. La QCA solitamente viene svolta su “*small-n-cases*” cioè su un numero di casi limitato a qualche decina. Qui invece viene eseguita su un numero di casi elevato per cui bisogna adattarla a questo diverso approccio: la caratteristica di causalità della QCA pone il ricercatore nella condizione di fare delle ipotesi rispetto a tutte quelle relazioni che intercorrono tra variabili (condizioni causali) ed effetti. Alcuni ritengono che la QCA sia uno strumento che serve a costruire teorie e non solo per comprenderne la loro validità: la differenza tra i due approcci, sta nel fatto che nel primo caso (*theory building*) bisogna concentrarsi sulla presenza dell’*outcome* (effetto) per ricercare le condizioni causali necessarie, mentre nel secondo caso (*theory testing*) si va avanti per ipotesi di condizioni causali che siano sufficienti per spiegare la presenza o meno dell’effetto¹³⁹. In conclusione, si può evidenziare che la QCA delle piattaforme, è una tecnica che consente di rilevare gli elementi tipici dell’*Open Government* italiano, cioè quelle variabili che hanno una relazione di necessità con le diverse macro-aree, e la cui presenza è indipendente da altri fattori come per esempio il tipo di *governance* o di piattaforma¹⁴⁰.

1.1 *La Qualitative Comparative Analysis*: caratteristiche del metodo di analisi

Si tratta di un metodo di analisi cosiddetto *set-theoretic*, le cui basi matematiche si trovano nella teoria degli insiemi, la logica di Boole e gli algoritmi dei circuiti logici. Alla base del metodo che viene utilizzato, vi sono regole Booleane per rendere la logica dell’analisi comparativa più tecnica, in modo da effettuare una serie di inferenze causali complesse anche se il numero dei casi analizzati è ridotto. Infatti, tale teoria, basandosi sulla logica binaria, concede la possibilità di lavorare con un insieme di dati che risultano organizzati in variabili dicotomiche (cioè in cui le proprietà possono assumere valori in termini di “vero/falso”, “presenza/assenza” etc.), dando così la possibilità di studiare anche relazioni non sempre lineari tra le variabili e di superare le interazioni simmetriche tipiche delle scienze probabilistiche. Utilizzando l’aggettivo “qualitativa” infatti, si cerca di mettere in evidenza che l’analisi è una tecnica di ricerca rigorosa e formalizzata, non di tipo statistico, ma logico, utilizzando appunto variabili

¹³⁸ Morlino L., *Introduzione alla ricerca comparata*, il Mulino, Bologna, 2005. Id. *Democrazie tra consolidamento e crisi*, il Mulino, Bologna 2008. Id. *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

¹³⁹ Rihoux B., *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Sage, London, 2008. E, Ragin C., Schneider A., *Case-Oriented Theory Building and Theory Testing*, in William S. M., Vogt W.P., *The Sage Handbook of Innovation in Social Research Methods*, Sage, London, 2011.

¹⁴⁰ De Blasio E., Op. Cit. p.58.

dicotomiche e non quantitative. Come sostenuto nel paragrafo precedente, l'obiettivo della QCA è di spiegare il verificarsi o meno di un determinato *outcome* partendo da un confronto tra le diverse condizioni logiche o le combinazioni di queste ultime. Tale analisi può essere considerata sia analiticamente, sia come una ricerca vera e propria. Analitica nel senso che ha come obiettivo quello di trovare dei modelli empirici all'interno dei dati usando algoritmi con cui ottenere combinazioni causali che spieghino l'effetto. Approccio di ricerca, in quanto caratterizzato da un processo di raccolta dati, selezione di casi e vera e propria concettualizzazione dei risultati, che risulta fondamentale ai fini della comprensione delle implicazioni metodologiche dello studio. L'idea su cui si fonda l'approccio QCA è che all'interno della maggior parte dei contesti sociali e politici una singola causa non è sufficiente a spiegare il risultato, piuttosto è la combinazione di cause che riesce a determinarlo. Per tale motivo Charles Ragin definisce tale approccio come "olistico" e "*case-oriented*" cioè è necessario pensare ai casi in termini di configurazioni (*paths*) di proprietà/indicatori, e non di effetti determinati dalle singole variabili¹⁴¹. La QCA porta il ricercatore a tentare di dare un'interpretazione significativa dei modelli e degli schemi causa/effetto all'interno dei casi presi in esame. I risultati, infatti, non sono riconducibili a valori di frequenza ma piuttosto idealtipi, raggruppando i casi secondo configurazioni "tipiche"¹⁴². Per semplificare quindi, "se x, allora y" dove x rappresenta le variabili causali, e y l'*outcome*.

Inoltre, per condurre un'analisi efficace della complessità causale, bisogna tenere presente l'aspetto della "eterogeneità", cioè, uno stesso effetto può verificarsi secondo varie condizioni causali: una può non bastare a causare l'effetto, mentre quella necessaria e sufficiente è data dalla somma di tutte le possibili cause. A questo punto, per comprendere a fondo l'analisi, bisogna soffermarsi su i due concetti di "sufficienza e necessità" che stanno alla base del metodo. Il concetto di "necessità" indica il sovrainsieme (*superset*) dei casi che producono l'*outcome*: una condizione sarà quindi considerata necessaria per un *outcome* se è quella sempre presente al verificarsi dell'effetto. Per "sufficienza" si intende il sottoinsieme perfetto (*subset*), cioè una condizione sarà sufficiente per un *outcome* se è quest'ultimo ad essere sempre presente al verificarsi di quella condizione.

¹⁴¹ Ragin C., *Making Comparative Analysis Count*, Compass Working Paper, 2003.

¹⁴² Schneider C. Q., Wagemann C., *Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets*, in "Comparative Sociology", 2010.

1.1.1 Breve accenno ai metodi di ricerca comparativi

La ricerca comparativa si distingue in approccio metodologico *cases-oriented* e approccio metodologico *variable-oriented*. Il primo caratterizzato da disegni di ricerca più strutturati e di tipo probabilistico e che lavorano su un vasto numero di casi (*large-n-sample*), il secondo invece caratterizzato da disegni meno rigidi e spiegazioni focalizzate sulle variabili. I diversi metodi influiscono soprattutto sulle modalità con cui i risultati possono essere interpretati: nel primo caso le modalità saranno più generalizzanti e causalistiche, nel secondo più profonde e descrittive. La QCA delle piattaforme rappresenta un mix tra questi due approcci, laddove il nostro *dataset* supera i confini degli *small-n-sample* ma non raggiunge la validità statistica offerta dai *large-n-sample*. Da ciò la necessità di adattare questa tecnica di analisi alle specifiche esigenze per ottenere risultati validi sotto il profilo della sufficienza e della necessità

1.2 Come gli aspetti tipici dell'*Open Government* italiano influiscono sulle piattaforme di *e-government*, *open data*, trasparenza e partecipazione

Le piattaforme, sono ritenute dei “luoghi di incontro” tra i rappresentanti ed i rappresentati, per cui la loro analisi diventa di fondamentale importanza scientifica. L’obiettivo è quello di analizzarle attraverso l’impiego di un metodo che sia in grado di descrivere il panorama attuale e mettere in risalto possibili relazioni tra le diverse variabili. Per tale motivo la tecnica della QCA analizzata nelle pagine precedenti sembra essere la più adatta a fornire certe indicazioni anche se con i dovuti adattamenti. Tale tecnica, in particolare, ha messo in luce quali risultano essere le combinazioni di elementi che meglio descrivono le piattaforme di *Open Government* in Italia. Ad oggi infatti si osserva come l’area dell’*e-government* è caratterizzata da due elementi: da una parte la diffusa disponibilità dei servizi di base, che rende il campione omogeneo; dall’altra la bidirezionalità dei *download-upload* di moduli a favore di sistemi più complessi per gestire i servizi digitali. Risulta quindi evidente come le piattaforme di *e-government* seguano un modello abbastanza chiaro e dettagliato in termini di offerta di servizi e possibilità di interazione. Relativamente alle piattaforme di *open data* in Italia, possono essere ritenute molto omogenee tra loro. Ciò garantisce uno standard di qualità a livello nazionale e internazionale. Tuttavia, si può osservare la scarsa attitudine dei governi nazionali a promuovere il riuso degli

open data da parte di imprese e società civile. Analizzando le piattaforme appare evidente che attualmente le istituzioni italiane di ogni livello, si stanno adoperando per raggiungere gli standard di qualità dei dati, imposti dall'Unione Europea e da altri organismi sovranazionali, ma allo stesso tempo, le piattaforme non sono accompagnate da strumenti che favoriscano il riuso degli *open data* o la collaborazione tra soggetti pubblici, privati e civici. Di fatto è come se alla prospettiva di Open Government mancasse qualcosa: l'apertura dei dati, da mezzo per raggiungere il fine dell'*accountability* e della trasparenza, diventa fine a sé stessa¹⁴³. In ogni caso, l'analisi ha rilevato diversi aspetti importanti. Le piattaforme italiane di partecipazione infatti, funzionano per lo più all'interno di una dimensione di tipo consultivo: le istituzioni italiane, mettono "nero su bianco" quali sono i criteri di partecipazione, mediante *policy* molto chiare di pubblicazione e assicurano inoltre, livelli ottimi di continuità ai percorsi di partecipazione. Nonostante ciò, la partecipazione dei cittadini e il loro supporto al processo di *decision making* istituzionale, risulta particolarmente limitato, mancando un potere decisionale vero e proprio ed essendo presente, ma in maniera variabile, un potere di monitoraggio. L'impossibilità dei cittadini di poter seguire un iter da loro presentato attraverso delle piattaforme, incide in maniera negativa sul livello di partecipazione che le istituzioni offrono. Tale circostanza, inoltre, risulta in contrasto con l'impegno profuso dall'Italia e dalle amministrazioni pubbliche in merito ai temi di trasparenza e partecipazione.

Appare evidente quindi che la strada verso una reale "apertura" dei processi decisionali è ancora lunga. La QCA delle piattaforme ha permesso di analizzare il quadro dell'Open Government italiano indicando le reali possibilità offerte ai cittadini in merito ai servizi digitali di trasparenza e partecipazione. Si possono così ipotizzare diverse tendenze: da una parte i modelli di *e-government* e di *open data* stanno convergendo sempre più, stabilizzandosi su alcuni tratti tipici; dall'altra, la partecipazione sembra quasi essere "vittima" di volontà opposte, che offrono sì spazi di apertura ma allo stesso tempo ne limitano la portata¹⁴⁴.

1.3 Le *policy* sull'*Open Government* italiano

Una possibile analisi delle *policy* sull'*Open Government*, si può svolgere attraverso cinque domini: quello del settore pubblico, e cioè tutte quelle politiche sul servizio

¹⁴³ De Blasio E., Op. Cit. p.58.

¹⁴⁴ Ibidem.

pubblico, sull'organizzazione dell'amministrazione e sulla semplificazione; in secondo luogo, il dominio della strategia digitale: politiche sull'*E-Government*, sulle infrastrutture di rete, sull'economia digitale e sulle diverse possibilità di sviluppo economico derivanti dalle tecnologie digitali; terzo dominio che riguarda la trasparenza, quindi tutte quelle politiche, in materia, quelle sull'*Open data*, quelle sul riuso della *Public Service Information*; infine, gli ultimi due domini riguardano partecipazione e collaborazione, includendo al loro interno una serie di politiche sulla stessa, sulle consultazioni e i dibattiti pubblici, sui processi di partecipazione e quelle sulla collaborazione sulla *governance* collaborativa e sulle partnership pubbliche¹⁴⁵. Tale suddivisione non deve essere intesa in maniera troppo rigida, soprattutto perché i domini delle varie policy non sono esclusivi: nel senso che una policy riguardante lo sviluppo digitale, non esclude a priori, possibili riferimenti alla trasparenza, alla partecipazione o ad altre aree.

Una volta scelto il tipo di dominio, l'analisi può comporsi di varie fasi: l'individuazione del problema, cioè il governo spiega le sue priorità di intervento, presenta i diversi problemi sociali ed economici che intende risolvere o le aree che vuole attenzionare individuando i principi generali e gli obiettivi su cui la *policy* si basa nonché il contesto di giustificazione (ad es. lo sviluppo economico), le aree su cui la *policy* si concentra (ad es. l'economia digitale), l'interventi dettagliati e il contributo del documento nella regolazione dell'intervento¹⁴⁶.

In un secondo momento avviene la catalogazione delle evidenze cioè capire quali motivi hanno spinto il governo a concentrarsi su una determinata area di policy rispetto ad un'altra, analizzando più nel dettaglio il problema o l'obiettivo identificato. La terza fase è quella della "costruzione delle alternative" in cui bisogna proporre una serie di strumenti che servono al fine di raggiungere l'obiettivo, elaborando il cosiddetto *policy mix* dei vari provvedimenti da adottare. Gli strumenti a disposizione possono essere di diverso tipo, regolatori o coercitivi (obblighi, divieti etc.), economici (sanzioni, finanziamenti, etc.), comunicativi (eventi, campagne di informazione, etc.) ed organizzativi (cambiamenti di procedure, percorsi formativi per dipendenti, etc.)¹⁴⁷. Dopo aver costruito le alternative, si procede con la cosiddetta "selezione dei criteri" e cioè trovare i motivi per cui ci si è orientati verso un certo *policy mix* rispetto ad un altro. I criteri possono essere relativi ad esigenze di risparmio economico, di adeguamento al contesto internazionale etc. Altra fase è quella dell'identificazione

¹⁴⁵ De Blasio E. *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci, Roma, 2018, pp.186 ss.

¹⁴⁶ Howlett M., Cashore B., *Conceptualizing Public Policy*, in Engeli I., Rothmayr Allison C., (eds.), *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*, Pallgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

¹⁴⁷ Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2007.

degli *outcomes*”, a tal proposito occorre distinguere tra *output* e *outcome* di policy, come precedentemente evidenziato. Step successivo è quello del “confronto degli scambi”, in cui l’analisi si incentra sui costi e benefici relativi al *policy mix*: non sempre i governi individuano chiaramente gli indicatori che utilizzeranno per valutare se il loro intervento è efficace o meno nonostante ciò si possono dedurre dal testo i possibili indicatori di risultato. Bisogna inoltre considerare la tipologia di *policy*: Wilson ne ha individuate quattro, incrociando le variabili di costi e benefici: *policy interest group*: politiche che privilegiano un gruppo sociale danneggiandone un altro; un secondo tipo di *policy* si riferisce ai meccanismi clientelari della politica che offre benefici ad una categoria i cui costi ricadono su tutta la popolazione; la terza tipologia è la politica imprenditoriale che ottimizza benefici diffusi a fronte di costi concentrati; quarto ed ultimo tipo è la politica maggioritaria in cui la collettività riceve vantaggi dall’applicazione della *policy* e gli oneri sono sostenuti dalla Pubblica Amministrazione.

Tornando alle fasi del metodo di analisi, segue l’individuazione dei meccanismi decisionali. In particolare, vengono analizzati tre elementi: gli attori coinvolti, tutti quei soggetti cioè che hanno messo in atto la politica e che devono occuparsi di monitorarla e migliorarla; i meccanismi decisionali, riguardanti eventuali forum di collaborazione con gli *stakeholders*; le modalità decisionali. Queste ultime a loro volta si dividono in tre tipi: razionale, che prevede una valutazione delle alternative per scegliere la più soddisfacente rispetto agli obiettivi; incrementale, che si basa sul portare avanti un percorso già iniziato e infine irrazionale, che riguarda tutte le *policy* in cui gli obiettivi e gli effetti non sono chiari o sono vari¹⁴⁸. L’ultimo step dell’analisi, riguarda la ridefinizione del processo. Questa fase rileva l’implementazione dei documenti distinguendo la stessa tra immediata e rinviata: l’implementazione è immediata quando la *policy* non indica la necessità di intervenire ulteriormente per potere procedere; l’implementazione è rinviata invece quando viene esplicitamente fatto riferimento a ulteriori atti o decisioni da porre in essere per poter procedere.

¹⁴⁸ Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2007.

2. Breve confronto tra *policy* nazionali e *policy* regionali

In Italia, le *policy* nazionali perseguono obiettivi di efficacia ed efficienza, di innovazione e di *accountability*, quelle regionali invece, riguardano maggiormente la partecipazione, l'inclusione sociale, l'*Open Government*.

Questa differenza può essere collegata principalmente a due motivi principali: le politiche comunitarie che insistono sulla sussidiarietà verticale e sulla coesione territoriale attenzionando moltissimo la *governance* regionale; l'autonomia normativa delle regioni italiane che in virtù della vicinanza ai cittadini, promuovono in prima linea esperimenti di democrazia partecipativa e deliberativa, fornendo un esempio a livello nazionale. Dal confronto emerge che nel nostro paese sono le regioni che si occupano maggiormente delle politiche in materia di economia digitale, di digitalizzazione delle imprese, di incentivo al riuso degli *Open Data* etc.

2.1 Il contesto europeo e la attuale situazione della Regione Sicilia

Trovandoci alle porte di Europa 2020, tutte le regioni europee sono invitate a promuovere l'eccellenza dei loro territori, in modo da creare un'economia che si fondi sulla conoscenza e sull'innovazione. In questa situazione, le regioni risultano essere di fondamentale importanza per dirigere le varie politiche pubbliche su ambiti e settori più competitivi, per migliorare la qualità della vita dei cittadini cercando di creare benessere per questi. La "specializzazione intelligente" presuppone la consapevolezza e la reale competenza ad operare scelte importanti ed influenti per il futuro della regione e che non possono, proprio per questi, essere prese in isolamento. L'amministrazione regionale ha il dovere nonché la necessità di collaborare con tutti i soggetti che a vario titolo sono competenti a descrivere il modo migliore di intervento delle politiche comunitarie. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, la Regione Sicilia, ha optato per una strategia fondata sulla individuazione e sulla partecipazione di attori dell'innovazione, espressione dei settori tecnologici e scientifici, e dell'innovazione produttiva e sociale della Regione. La Regione, si è mobilitata quindi per cercare gli attori, con le capacità richieste, e motivati a cooperare prima nell'iniziale disegno della politica e poi nella successiva attuazione. Ha quindi attivato

un vero e proprio percorso di partecipazione¹⁴⁹ particolarmente ampio, rivolto sia agli attori rilevanti, sia ai soggetti dell'offerta di conoscenza e sia agli utilizzatori dell'innovazione. In questa strategia l'amministrazione regionale, ha trasformato il proprio ruolo, da ente finanziatore a soggetto "capacitatore", alla guida di una leadership collaborativa, e primo rappresentante di un sistema di *governance* regionale dell'innovazione. Il risultato più importante che la Regione Sicilia ha conseguito è stato quello di identificare i vari attori, il loro *background* unito alle loro capacità innovative all'interno dei vari contesti tecnologici, produttivi e territoriali. In particolare, per garantire un processo di vera e propria scoperta imprenditoriale, la Regione ha voluto fare sue anche le diverse prospettive di cambiamento che provengono dall'innovazione sociale, espresse attraverso nuove esperienze imprenditoriali che garantiscono servizi in una logica di mercato, ma in relazione con i bisogni dei fruitori dell'innovazione. La Regione ha quindi inteso guardare all'innovazione come fosse un processo multidimensionale e particolarmente interattivo di collaborazione tra diversi attori. All'interno del contesto generale, l'Italia è considerata una nazione in cui coesistono diverse imprese che hanno una bassissima inclinazione all'innovazione, affiancate da una minoranza di imprese che invece la pongono al centro delle loro attività. L'Europa in ragione di ciò colloca l'Italia tra i Paesi "moderatamente innovatori", in forte ritardo rispetto agli altri territori europei. In particolare, la Sicilia si pone tra le regioni meno innovative in Italia, con una debolissima crescita inerziale che nel 2008 aveva fatto riscontrare un salto di categoria, da "modesto innovatore" a "moderato innovatore". Tuttavia, le dinamiche macroeconomiche che sono seguite alla crisi economica internazionale e a quella dell'area euro, hanno portato ad una brusca interruzione dei diversi processi di crescita che la Regione era riuscita a porre in essere tra il 2000 e il 2007.

I vincoli che da sempre si trovano nella produzione regionale si sono sempre più affermati: alta frammentazione delle imprese regionali; produttività del lavoro in media sotto i valori nazionali; processi di internazionalizzazione e innovazione modesti; logica di innovazione piuttosto isolata che ritarda così tipologie produttive più competitive e di alto contenuto tecnologico, e infine il settore della ricerca che pur in presenza di alcune eccellenze non riesce ad emergere ne a livello europeo ne nazionale. Non vi è quindi dubbio che, mantenendo l'attuale modello produttivo, in cui ricerca e impresa non rientrano in forti politiche di sviluppo, la Sicilia sarà sempre

¹⁴⁹ Supportato dal progetto POAT – Progetto Operativo di Assistenza Tecnica alle regioni dell'obiettivo convergenza- finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e attuato da FormezPA.

più indirizzata verso una condizione di marginalità all'interno dei mercati sia nazionali che internazionali.

2.2 Un modello di innovazione sociale in Sicilia

Solitamente, quando si parla di “innovazione”, si ritiene un processo gestito esclusivamente da Università o da laboratori di grandi imprese, in cui le eccellenti competenze danno la possibilità di creare nuovi prodotti e beni di consumo per apportare benefici alla popolazione ed ai consumatori. Dall'altro lato, le questioni sociali sono in mano esclusiva dello Stato, che, interagendo con politica e movimenti dei cittadini, sa, o quantomeno dovrebbe, come e dove intervenire. In realtà, negli ultimi anni la situazione è notevolmente cambiata, in quanto le innovazioni più rilevanti a livello mondiale non sono state innovazioni puramente commerciali, ma di carattere sociale e cioè in grado di condizionare la vita e le abitudini delle società in maniera radicale, basti pensare ai *social media* o ai diversi tipo di *smartphone* degli ultimi anni. Bisogna inoltre evidenziare, come questo tipo di innovazioni non derivino da grandi Università o centri multinazionali, ma da creatività di piccole imprese, comunità produttive auto-organizzate o singoli individui che sono riusciti a creare *network* di lavoro particolarmente qualificato.

Come precedentemente detto, in Italia ed in particolar modo in Sicilia, i problemi sociali si sono notevolmente incrementati nel corso degli ultimi anni: invecchiamento precoce della popolazione, disoccupazione ad altissimi livelli, mancanza di servizi per i cittadini, degrado urbano ed ambientale etc.

Le attuali *policy*, e i processi di innovazione tradizionale, non riescono a rispondere con efficacia a tali questioni, nè sembrano essere così interessati a farlo, malgrado la soluzione dovrebbe essere considerata una priorità. Ad oggi sono le piccole imprese quelle che stanno cercando di introdurre diversi elementi di innovazione sociale all'interno del contesto regionale in maniera individuale e indipendente dal sistema tradizionale. Questo tipo di imprese, sono in grado di combattere la passività delle attuali *policy* considerando “l'innovazione sociale come un nuovo modo di fare impresa nel senso classico/umanistico del termine, e cioè di intraprendere un progetto che farà la differenza”¹⁵⁰. Nel caso particolare della Regione Sicilia, trovandosi quest'ultima, da molti anni, in una situazione in cui le risorse finanziarie disponibili

¹⁵⁰ Murray R., Grice J.C., Mulgan G., *Il libro bianco sulla Innovazione Sociale*, The Young Foundation, London, 2009.

risultano insufficienti o inefficienti, si è incrementato un certo fervore e attenzione verso l'innovazione sociale, con l'obiettivo di colmare le mancanze istituzionali. Descrivere ciò che è "innovazione sociale" in Sicilia non è semplice, anche perché una definizione unica di "innovazione sociale" non esiste. In generale, si considera "innovazione sociale" quell'approccio concreto ai problemi sociali, che si sviluppa, attraverso tecniche manageriali, per risolvere i problemi nel presente e che utilizza nuove tecnologie e nuove forme organizzative, e in cui le stesse relazioni sociali diventano strumenti dell'attività imprenditoriale. Ad oggi non sono reperibili dei dati relativi all'innovazione sociale che possano far comprendere che dimensione ha raggiunto tale fenomeno a livello regionale, o che possano dare una descrizione dettagliata delle necessità di "innovazione sociale" in Sicilia. In tal senso la Regione, ha ricreato una descrizione del potenziale di offerta che si è poi confrontato con la natura dei vari progetti e gruppi promotori, poiché i soggetti, proprio per le loro caratteristiche innovative, seguono un alto livello di informalità e le diverse esperienze che li caratterizzano, mostrano un notevole tasso di trasformazione e, talvolta, una vita media relativamente breve. Tutto ciò ha quindi reso difficile non solo individuare e classificare i soggetti "portatori di innovazione sociale", ma anche il loro livello di coinvolgimento all'interno dei percorsi istituzionali, provando gli innovatori un sentimento di rifiuto e sfiducia, nei confronti delle istituzioni. Malgrado ciò, la Regione è riuscita ad avviare un'analisi ecosistemica del potenziale di innovazione sociale in Sicilia, per creare una strategia organica e costruire nuovi strumenti di implementazione che diano luogo ad un'interazione tra vari tipi di innovazione utilizzando il metodo dei *focus* tematici, ciò ha portato a: prendere atto dell'esistenza di un complesso tessuto di innovazione sociale che va dal volontariato alle comunità digitali; creare un canale di comunicazione tra gli innovatori sociali e le istituzioni della Regione; realizzare una mappatura aggiornata, per quanto parziale, dell'innovazione sociale in Sicilia che sia in grado di dare incentivi per una prima classificazione e per aiutare il Dipartimento di programmazione a carpire il potenziale di innovazione sociale siciliano.

*La lista successiva riassume i contenuti della mappatura dell'innovazione sociale in Sicilia e dei suoi principali temi¹⁵¹.

TEMI
Iniziative di collaborazione e co-progettazione tra sviluppatori con strumenti Google.
Raccolta e distribuzione di cibo ai bisognosi.
Piano Sociale per gestire l'innovazione sociale diffusa.
Premi per comportamenti di mobilità sostenibile (<i>gamification</i>).
Piattaforma per il baratto di servizi e prodotti, moneta virtuale per le PMI.
Cittadini che partecipano alle scelte del governo, alla revisione dello statuto Comunale
Incubatore di imprese tecnologiche e creative.
Progetto integrato e partecipato per il recupero delle attività agricole nel Comune di Palermo.
Luogo di co progettazione basato sulla contaminazione tra competenze e professionalità.
Programma Open Data del Comune di Palermo.
Luogo di <i>co-working</i>, gestione collettiva degli spazi di lavoro.
Progetti di ICT e partecipazione per la gestione del Parco delle Madonie.
Nuovi approcci per promuovere iniziative culturali: partenariati, condivisione risorse, ecc.
Piattaforma per la gestione della donazione del sangue.
<i>Match-making</i> tra idee imprenditoriali e modalità di sviluppo di imprese.

Altra caratteristica di tali realtà è l'essere il risultato della collaborazione tra soggetti pubblici e privati che mobilitano enti locali, centri di ricerca e di cultura, imprese ed associazioni di imprese.

A titolo di esempio si possono citare diversi esperimenti di innovazione sul territorio della Regione Sicilia:

- Territorial Living Lab (TLL) Sicily, membro della rete europea dei Living Labs ENOLL che propone un approccio di "co-progettazione guidata dagli utenti" per le politiche di sviluppo regionale e di ricerca e innovazione;
- Impact Hub, nodo della rete internazionale di Impact Hub, nata per iniziativa di un gruppo di professionisti ed imprenditori siciliani e parte del progetto Euro South Hub;
- Fondazione SVP (Sicilian Venture Philanthropy) cui aderiscono 60 imprese, sostiene realtà innovative con importanti riconoscimenti internazionali;
- Farmcultural Park, esperienza con cui sono stati realizzati interventi creativi e di rigenerazione urbana nel centro storico di Favara

¹⁵¹ Fonte: *Strategia Regionale dell'innovazione per la specializzazione intelligente*, Regione Siciliana, Dipartimento regionale della Programmazione.

- Progetto COURAGE (Creation d'Opportunitès pour renouveler le tissu associatif local pour les futures Generations Euro-Mediterranèennes) nato nell'ambito del Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia Tunisia 2007/2013, con una partnership siculo-tunisina coordinata dal Comune di Alcamo;
- Rete di fattorie sociali che sviluppano una stretta relazione tra l'agricoltura e i servizi socio-sanitari ed educativi¹⁵².

Sulla base di ciò, si nota come la Sicilia è un contesto particolarmente fertile e incoraggiante per lo sviluppo di una parte della strategia di *smart specialisation*. Quindi la Sicilia pur trovandosi in una situazione di generale ritardo rispetto agli indicatori che misurano la capacità innovativa del sistema e la sua propensione all'innovazione, possiede punti di forza che possono riposizionarla in maniera competitiva nel sistema socio-economico regionale. Punti di forza che riguardano due specifici ambiti tecnologici: micro-elettronica e bio-tecnologie, questi ambiti si prestano a varie applicazioni trasversali che potrebbero innalzare il tasso di innovazione tecnologica sia in ambito di produzione industriale (*agribusiness* ed edilizia) sia in ambito di servizi (turismo e beni culturali).

2.3 Le discontinuità presenti nella *governance*

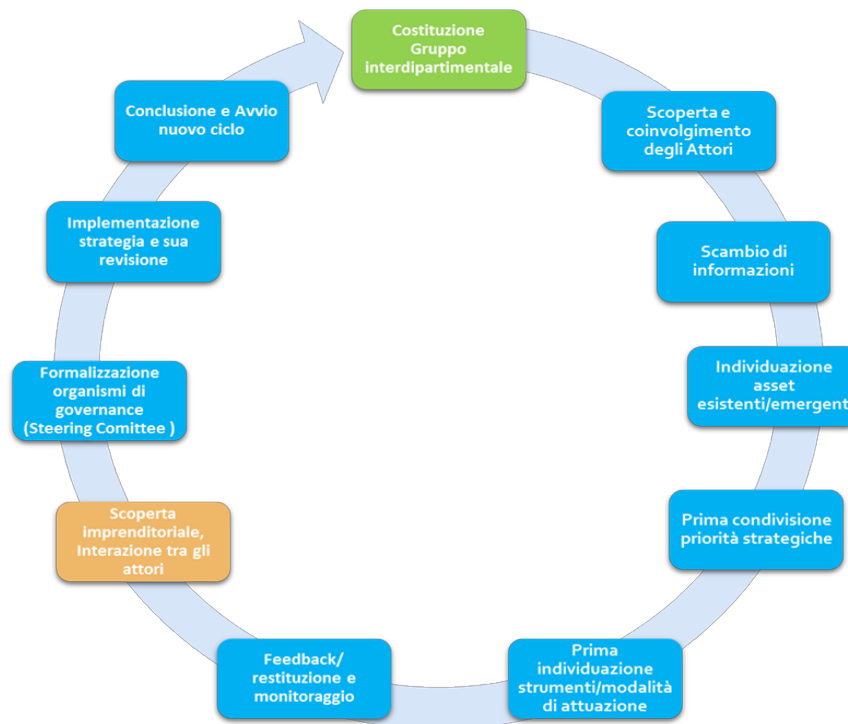
Nelle passate strategie di ricerca ed innovazione che la Regione Sicilia aveva adottato, il coinvolgimento dei soggetti fondamentali, era risultato particolarmente limitato, e inoltre, il processo partecipativo non era stato così forte da formare una visione unitaria e comune sui diversi obiettivi strategici ed un'assunzione di responsabilità riguardante il loro effettivo conseguimento. Anche a livello pubblico è risultata insufficiente sia la capacità di coordinamento orizzontale tra le competenze interne alla Regione, sia quelle di coordinamento verticale (cioè tra Governo Centrale e Regione).

La nuova *governance* da cui la Regione Sicilia è voluta partire per assicurarsi il successo della strategia della *Smart Specialisation*, non si propone come un modello già stabilito, ma come un processo che ha l'obiettivo di inserirsi nel concetto di proprietà insieme all'assunzione di responsabilità e di impegno degli attori coinvolti,

¹⁵² Fonte: *Strategia Regionale dell'innovazione per la specializzazione intelligente*, Regione Siciliana, Dipartimento regionale della Programmazione.

creando la possibilità per questi ultimi di partecipare alle varie fasi della programmazione, attuazione e riesame, in corso d'opera, della strategia.

Il percorso che la Regione Sicilia ha seguito è mostrato nella seguente immagine:



*Dal Report: *Strategia Regionale dell'Innovazione per la specializzazione intelligente*, Regione Siciliana, Dipartimento regionale della Programmazione.

Il nuovo criterio ha portato a dover mettere in atto delle differenze rispetto al passato: innanzitutto la Regione ha dovuto modificare i suoi comportamenti, abbandonando quelli più lenti e burocratici, aprendosi invece ad un ruolo di propulsore dell'innovazione e capace di avvicinare e sistematicizzare competenze disperse, creando così nuove opportunità e capacità di iniziativa congiunta tra i diversi attori in gioco; successivamente vi è stato un cambiamento anche nel processo decisionale, in quanto la Regione non può più decidere da sola, ma deve ascoltare i soggetti, facilitare l'interattività durante le fasi del percorso ed aprirsi alla co-decisione con i vari attori pubblici e privati. Infine, la novità di aver impostato una *governance* pubblico-privata, alimentata da un mix di attori ed organizzazioni in grado di guidare il processo e creare una leadership collettiva, collaborativa ed inclusiva per consentire innovazioni che vanno oltre quelle fondate su tecnologia e scienza. Con questo tipo di apertura, sono state poste le fondamenta per far emergere i bisogni latenti dei cittadini ed il

coinvolgimento diretto di chi usufruisce dell'innovazione riguardo le soluzioni da adottare verso la specializzazione intelligente. Nella prima fase della formazione della strategia, la Regione, ha cercato di coinvolgere il più possibile le varie componenti regionali, che avevano responsabilità sui temi e sulle aree in merito alla *Smart Sepcialisation*. Il Dipartimento regionale della Programmazione ha costituito un Gruppo di Lavoro Interdipartimentale con lo scopo di condividere all'interno dell'Amministrazione regionale, la strategia e conseguentemente i modi per raggiungerla e le iniziative per divulgarla. Quest'ultimo è dotato di risorse tecnico-amministrative a carattere multidisciplinare. Al Gruppo di lavoro sono stati affiancati inoltre esperti del Nucleo di Valutazione Regionale degli Investimenti Pubblici (NVVIP) ed esperti esterni del *Formez* quali facilitatori del processo di *capacity building*. Ad oggi tale Gruppo è riuscito in diverse funzioni: attivare il processo partecipativo; progettare e gestire le attività rivolte agli *stakeholder*; unire le competenze interne alla regione attraverso Tavoli nazionali e attraverso la Piattaforma europea S3, con l'obiettivo di migliorare il coordinamento interno ed estendere l'approccio *smart* all'intera programmazione 2014-2020. L'obiettivo è stato raggiunto su due fronti, da una parte infatti si è tentato di far sì che la strategia per l'innovazione fosse condivisa da tutti e fatta propria dalla Regione, dall'altra ci si è impegnati per cercare di raggiungere un apprendimento collettivo per far sì che l'innovazione divenisse una strategia condivisa da tutti e che perciò si potesse parlare anche di comportamento sociale, caratterizzato da un'importante apertura verso l'esterno. In conclusione, sulla base dell'esperienza svolta e dei primi risultati ottenuti, il sistema della *governance* dovrà essere rafforzato, costituendo una Struttura di dimensioni intermedie incardinata nell'Amministrazione Regionale¹⁵³ che abbia il compito di coordinare, analizzare, programmare, monitorare ed infine valutare la Strategia Regionale dell'Innovazione. Il tutto supportato da due organismi: un Gruppo di Pilotaggio, i cui membri verranno scelti sulla base delle loro competenze. Il cui compito sarà quello di pilotare la strategia attraverso un monitoraggio costante, indirizzando risorse su obiettivi ed attività che risulteranno essere più adeguati (rispetto a quelli precedentemente assunti) a produrre risultati attesi; il secondo organismo individuato in Gruppi di Lavoro Tematici permanenti, che avranno il compito di approfondire questioni di rilevanza strategica in merito all'attuazione. Inoltre, la Regione dovrà sviluppare un'attività di *feedback* dei progressi ottenuti, renderà più efficienti gli spazi di condivisione ed approfondimento online (comunità),

¹⁵³ Report *Strategia Regionale dell'Innovazione per la Specializzazione intelligente*, Regione Siciliana, Dipartimento regionale della Programmazione, luglio 2014.

e svilupperà una collaborazione con le Amministrazioni Centrali Competenti. È infatti indubbio che la regione intende operare affinché il sistema della *governance* si completi in maniera rapida in tutte le sue articolazioni e possa funzionare come un sistema innovativo che riesca a contenere i rischi, correggere eventuali errori ed ottimizzare le conoscenze interne.

3. L'iter di valutazione dell'efficacia della strategia

La buona riuscita della strategia per la specializzazione intelligente della Sicilia, si muove attraverso la capacità di ricorrere a strumenti di gestione idonei ad orientarne l'attuazione, individuando come elementi indispensabili il monitoraggio ed una valutazione tempestiva, per garantire un processo di continui "ritocchi", con l'obiettivo di migliorare la struttura della strategia e di permettere un adattamento di quest'ultima ai continui cambiamenti del contesto in cui si sviluppa. Questi due elementi, risultano profondamente correlati, considerando che ciò che risulta dall'attività di monitoraggio compone la base per svolgere attività di valutazione. Il primo step per una corretta analisi dell'andamento è rappresentato dall'identificazione di indicatori specifici legati ai temi di intervento della Strategia. Il monitoraggio si costruisce attorno a due indicatori fondamentali: quelli di contesto, che hanno il compito di rilevare i cambiamenti del contesto in cui si sviluppa la Strategia, e quelli di risultato, che devono invece valutare il passaggio verso il cambiamento, che dovrà emergere dalla Strategia in termini di evoluzione dell'organizzazione regionale, e che devono riuscire a dimostrare una relazione diretta di causa-effetto tra l'azione di *policy* posta in essere e l'*outcome* raggiunto.

Quindi gli indicatori prescelti dovranno evidenziare se il percorso porterà agli obiettivi prefissati di lungo periodo ma anche indicare se già nel breve periodo la procedura risulta coerente con il cambiamento previsto.

Il secondo step dell'analisi è individuato nella messa in funzione di strumenti particolari, relativi alla raccolta di dati, e l'elaborazione degli indicatori di pertinenza. In questo contesto la Regione ha attivato un sistema informativo ad hoc per la rilevazione degli indicatori della Strategia¹⁵⁴, migliorando i sistemi informativi che erano già presenti nel monitoraggio dei Programmi Operativi regionali. Tale sistema,

¹⁵⁴ Report *Strategia Regionale dell'Innovazione per la Specializzazione intelligente*, Regione Siciliana, Dipartimento regionale della Programmazione, luglio 2014.

sarà la base “tecnica” dell’Osservatorio Regionale dell’Innovazione, che garantirà una gestione strategica. La reportistica sarà lo strumento (annuale) attraverso cui si osserverà l’andamento della strategia, e che sarà messa a disposizione dello *Steering Group* della Strategia, dando la possibilità a quest’ultimo di controllare un primo andamento del processo. Basandosi sulla reportistica, lo *Steering Group* potrà iniziare degli esercizi di valutazione in itinere, per approfondire eventuali temi della Strategia individuando le priorità. I rapporti di valutazione che emergeranno dalla realizzazione di queste attività saranno il tema di un confronto tecnico all’interno dello *Steering Group*, nonchè oggetto di discussione pubblica nell’ambito di eventi organizzati ad hoc dall’Unità Tecnica di Coordinamento della Strategia. I risultati di queste valutazioni formeranno la base per decidere se le scelte poste in essere risultino corrette ed attuabili e per suggerire una loro eventuale modifica riguardante le priorità di intervento e/o le modalità di attuazione della strategia. Una valutazione finale (nel 2022) verrà richiesta dalla Regione per avere un bilancio concreto della coerenza, utilità e rilevanza dei risultati ottenuti dalla Strategia.

3.1 La *vision* e gli obiettivi della strategia per la specializzazione intelligente

La Strategia per la specializzazione intelligente ha come obiettivo il porre in essere un processo di trasformazione che sia in grado di valorizzare il “potenziale” individuato, attraverso la scoperta e la condivisione, su cui fondare la specializzazione regionale, pensato come processo multidimensionale e di collaborazione tra diversi attori. Ciò significa che bisogna volgere lo sguardo anche a soluzioni alternative, che non siano obbligatoriamente tecnologiche, ma che riescano a dare risposte ai bisogni sociali che scaturiscono da mutamenti profondi all’interno delle società odierne. Considerare l’innovazione nella sua accezione più ampia, vuol dire andare oltre quell’approccio che si fonda sul classico sostegno ai diversi settori produttivi e alla ricerca, concentrandosi piuttosto su esempi di intervento in cui risulta essere l’argomento centrale l’individuazione di quelle “leve” che alimentano lo sviluppo, sia in ambito industriale che in generale nell’evoluzione della società. Un ruolo chiave a questo proposito viene svolto dalle cosiddette tecnologie “chiave-abilitanti” (*Key Enabling Technologies – KETs*), cioè quelle tecnologie che sviluppando soluzioni o miglioramenti tecnologici rivitalizzano la produttività di tutti i settori economici dell’attività umana. La Strategia ha come obiettivo quello di migliorare la competitività della Regione Sicilia e, di conseguenza, la qualità della vita dei cittadini,

basandosi su due elementi fondamentali: in primo luogo l'incremento della *performance* economica attraverso la valorizzazione di attività con maggior valore aggiunto; in secondo luogo, alimentare l'interesse a salvaguardare e rendere sostenibile il patrimonio regionale, con una serie di *policy* che riducano il processo di degrado del territorio, diffondano servizi efficienti in rapporto agli stili di vita dei cittadini, al mutamento dei rapporti sociali di comunità e alle nuove dinamiche di mercato.

Risulta quindi evidente che la *vision* della strategia sia quella di valorizzare la Regione, mediante l'innovazione degli asset naturali, culturali ed economici e di promuovere una serie di proposte che servano a perfezionare la qualità della vita ed a favorire lo sviluppo sostenibile. L'idea teorica della *vision* si concretizza in tre obiettivi fondamentali: il rafforzamento dell'innovazione del sistema produttivo regionale, attraverso il miglioramento delle aree tecnologiche e sostenendo *l'upgrading* tecnologico; il diffondersi di soluzioni e servizi che riescano a far fronte ai bisogni sociali, economici ed ambientali dei cittadini insoddisfatti, volti a migliorare la qualità della vita; la promozione di una cultura dell'innovazione più ampia che copra tutti i livelli della società regionale. È indubbio come per raggiungere tali obiettivi debbano essere utilizzate delle "leve operative" che riescano ad apportare cambiamenti in linea con la strategia.

Per quanto riguarda il primo dei tre obiettivi, bisogna considerare una visione multidimensionale, che da un lato miri a potenziare i diversi sistemi innovativi locali, dall'altro ad innalzare il valore di mercato del tessuto produttivo tradizionale della Regione. Ciò significa individuare quei settori produttivi in cui la Sicilia può vantare un tessuto economico consolidato, e attivare al loro interno processi di innovazione che migliorino il vantaggio competitivo e che aumentino le prospettive di internazionalizzazione. Sempre con riferimento al primo obiettivo di *policy*, il *set* di indicatori individuati dalla Regione (*Spesa pubblica in R&S; Brevetti presentati all'UEB; Spesa private in R&S etc.*) si rifà agli ambiti tematici e/o ai settori individuati come aree di specializzazione e per i quali sono previste le maggiori ricadute di risultato¹⁵⁵.

Il secondo obiettivo è orientato a migliorare e perfezionare la creazione di servizi e soluzioni innovative che servano ad aumentare la qualità della vita in tutti quei casi in cui si manifestano bisogni sociali, economici ed ambientali. Esso si focalizza sullo sviluppo di *Smart Cities e Communities* identificate come la via più adatta per creare

¹⁵⁵ Fonte dei dati: ISTAT e Eurostat/Dintec, in report *Strategia Regionale dell'Innovazione per la Specializzazione intelligente*, Regione Siciliana, Dipartimento regionale della Programmazione, luglio 2014.

un miglioramento della qualità di servizi pubblici all'interno delle aree urbane ed un conseguente miglioramento di accesso a questi ultimi. Inoltre, in merito alla promozione di nuovi servizi che possano far fronte allo spopolamento delle aree marginali e possano rafforzare l'unione sociale, la Regione si è concentrata su progetti di innovazione sociale, osservando i diversi fabbisogni che interessano i territori più marginali, e cercando di contribuire alla rivitalizzazione di tutte quelle zone in cui il fenomeno di esclusione sociale è più evidente.

Infine, il terzo obiettivo si focalizza sul ruolo del "capitale umano" attraverso un'attività di preparazione ed informazione per riuscire a coinvolgere i diversi anelli della società a partire dalle scuole fino alla Pubblica Amministrazione. Verrà quindi valutata la capacità della Strategia di garantire nel medio-lungo periodo una maggior tutela delle parti del mercato del lavoro con più valore aggiunto, legate alla maggiore partecipazione dei cittadini siciliani alle opportunità di finanziamento di idee e progetti di innovazione.

Si può quindi notare come gli obiettivi facciano parte di una strategia che integra avanzate attività di sviluppo e progetti di innovazione con asset preesistenti, in modo da creare vantaggi competitivi su scala internazionale.

3.2 Progetto-obiettivo *Open Research* Sicilia

L'attuazione della strategia di lungo periodo strutturata dalla Regione Siciliana per la specializzazione intelligente del sistema economico e del territorio ha bisogno di una gestione della conoscenza che non si basi solamente sul monitoraggio e sulla valutazione degli obiettivi raggiunti, ma anche sulla formazione di un sistema di raccolta e divulgazione di informazioni e dati legati alla struttura del contesto. La Regione ha quindi proposto il progetto obiettivo *Open Research* Sicilia, che intende favorire, attraverso un insieme di azioni correlate tra loro, la traslazione dall'attuale condizione regionale di frammentazione e di limitato incontro tra offerta di ricerca e domanda di innovazione, ad un sistema collaborativo in cui si intersecano i diversi attori della domanda e dell'offerta.

Per raggiungere tale obiettivo si è stabilito di procedere seguendo tre tappe che rappresentano anche obiettivi specifici del progetto: aprire laboratori per valorizzare la ricerca e sostenere quindi la specializzazione intelligente del sistema produttivo; creare un Osservatorio Regionale dell'Innovazione; infine costruire una Rete Regionale degli Innovatori. In merito al primo punto la Regione ha già inviato una

prima bozza di regolamento d'uso dei laboratori su cui i soggetti sono stati chiamati a dare la propria adesione. Per quanto riguarda l'Osservatorio Regionale dell'Innovazione, quest'ultimo è basato sull'utilizzo di una piattaforma web dedicata in grado di fornire le informazioni e tutti i dati sul sistema regionale. Infine la Rete Regionale degli Innovatori è vista come un luogo fisico e virtuale in cui dialogare e scambiare informazioni e proposte per tutti gli attori regionali, promuovendo dibattiti aperti su temi attuali e presentandosi come terreno di incontro per realizzare collaborazioni e iniziative comuni. L'istituzione, già avvenuta di una piazza virtuale online "Innovatori PA" costituisce la prima iniziativa pilota in tal senso.

3.3 Percorso Partenariale

Condizione per attuare la Strategia di specializzazione intelligente è identificare le specializzazioni relative alle conoscenze più adatte al potenziale di innovazione proprio di ogni regione europea, valutando quindi risorse e capacità di cui queste dispongono. La Commissione Europea fornisce attraverso la piattaforma di Specializzazione Intelligente lanciata a giugno 2011, indicazioni più specifiche per le regioni europee su come sviluppare le strategie. Tale piattaforma è gestita da un team del Centro comune di ricerca a Siviglia, ed è monitorata da esperti di diversi servizi della Commissione Europea insieme ad un gruppo di lavoro parallelo di rappresentanti della rete ed esperti europei di alto livello. La Regione Sicilia si è iscritta alla piattaforma e seguendone le indicazioni ha deciso di porre in essere un percorso Partenariale per definire la propria strategia regionale. Infatti, gli orientamenti europei sollecitano le regioni a condividere una visione comune con tutti i protagonisti dell'innovazione, per far sì che il processo di elaborazione della Strategia sia interattivo. A tal proposito la regione Siciliana ha avviato, con il supporto di *FormezPA* tale percorso Partenariale di condivisione della Strategia con tutti coloro che hanno un ruolo importante nei processi di innovazione, focalizzando l'attenzione all'apprendimento ed allo scambio delle conoscenze e utilizzando metodi e strumenti atti a far nascere una partecipazione attiva.

I primi attori ad essere coinvolti sono stati coloro che avevano già avuto contatti con la Regione, mentre per rintracciare nuovi *stakeholder* il Gruppo di Lavoro si è rivolto ad esperti di settore ed ha sfruttato reti esistenti. La prima fase del percorso si è attuata realizzando un Focus Tematico. Quest'ultimo è una tecnica di confronto e ricerca, che si pone come obiettivo l'approfondimento di un tema attraverso l'incontro ed il

confronto tra i diversi portatori di interesse. In questo modo il Focus Tematico è in grado di individuare conoscenze sui fabbisogni e sulle soluzioni adottate per soddisfarli e di favorire il confronto delle idee e l'individuazione di una strategia collettiva di azione. Tale tecnica di confronto realizza relazioni tra i partecipanti al fine di dare voce ad opinioni e pareri relativi ad un particolare argomento partendo dalla loro concreta esperienza caratterizzata dall'innovazione sia tecnologica che non. I partecipanti al Focus spesso sono persone provenienti da contesti diversi: urbani, rurali, innovati o no, e fanno capo a vari tipi di Organizzazioni (imprese, Pubblica Amministrazione etc.). Il compito del moderatore e degli esperti che lo affiancano è di far emergere le differenze per sottolineare aspetti e trovare le soluzioni che possono costituire parte del *policy mix* della strategia regionale. Il Focus Tematico può assumere la forma di un'intervista di gruppo guidata da un moderatore e creata in maniera più o meno strutturata al fine di stimolare e creare la maggiore interazione possibile tra i partecipanti. Il moderatore rielaborerà e sintetizzerà le esperienze e sottoporrà la sintesi all'approvazione dei partecipanti. Successivamente i risultati raggiunti dal Focus saranno messi a disposizione pubblica online.

L'efficacia della Strategia regionale è stata finora condizionata sia dalla mancanza di una *governance* interna alla regione coerente, sia da carenze di personale di tipo quantitativo e qualitativo. Se tutto ciò non verrà superato con azioni mirate, non potrà essere certa la riuscita della nuova Strategia regionale per la *Smart Specialisation*. Si è ormai consapevoli che bisogna evitare di ripetere gli schemi di comportamento tradizionali nel definire gli obiettivi e le azioni, per cui si ritiene fondamentale introdurre meccanismi di responsabilizzazione di tutti gli *stakeholder* per consentire una verifica in itinere del percorso attuativo della Strategia regionale.

CONCLUSIONI

La sempre maggiore attenzione delle istituzioni, dei cittadini e delle imprese verso l'*Open Government*, è la conseguenza di diverse tendenze, che possono individuarsi in quattro tipi: il primo è la necessità di un *institutional reshaping* (rimodellamento istituzionale), al fine anche di far fronte alla crisi della rappresentanza, sempre più marcata, che come si è analizzato nel primo capitolo risulta dall'allontanamento dei cittadini dai partiti politici e dal diritto di voto; l'altra tendenza, riguarda l'adozione di politiche che privilegiano la *governance* (spesso definita come "collaborativa") a danno delle istanze di *government*, favorendo così l'espropriazione del ruolo tipico della politica da parte di tendenze tecnocratiche; il terzo tipo risiede nel bisogno di detenere strumenti che favoriscano la trasparenza degli atti amministrativi, strumenti che garantiscano quindi la circolazione di dati aperti e che siano utili sia all'efficienza dei processi amministrativi, che all'efficacia dell'intervento delle imprese e delle istituzioni all'interno del territorio; quarta ed ultima tendenza è la necessità "pratica", percepita per lo più dalle varie amministrazioni locali, di fare in modo che le loro azioni di governo, risultino più efficaci, attraverso una maggiore condivisione di obiettivi infatti per creare una migliore informazione e garantire un consenso maggiore e più ampio. Tali tendenze così diverse tra loro, che stanno alla base sia dello sviluppo sia delle "retoriche dell'*Open Government*", portano a considerare qualunque tipo di forma di governo online, più o meno condiviso, come opportunità di democratizzazione del governo, ma allo stesso tempo, come delle strade alternative rischiose di cambiamento sostanziale delle moderne democrazie.

Non considerando le possibili situazioni di rischio che l'*Open Government* può comportare, e rimanendo quindi nell'ambito della sua dimensione positiva, si possono elencare quattro aree di governo aperto che trovano in pratica risposta nelle quattro forme di piattaforma democratica: le piattaforme dell'accesso con funzione di garanzia di accessibilità per tutti e di trasparenza; quelle di interazione che permettono il contatto diretto istituzioni-cittadini; le piattaforme di coinvolgimento che attivano il dialogo tra esperti, istituzioni e cittadini; quelle di rete che favoriscono integrazione, collaborazione al fine di sviluppare forme di progettazione urbanistica collettiva.

Come noto, l'*Open Government* è una grande occasione per aumentare la qualità e l'efficienza della pubblica amministrazione e per accrescere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali sia a livello locale che a livello nazionale. Tuttavia, non si dovrebbe guardare a tale concetto come un punto di arrivo, quanto come un

momento di transizione prima della nascita di un “governo inclusivo”, derivante dall’utilizzo di strumenti sia di democrazia partecipativa e deliberativa, che di democrazia rappresentativa. In altre parole, l’*Open Government* al quale tendere dovrebbe portare alla forma di “governo inclusivo” senza limitarsi a garantire trasparenza, accesso e *accountability*. In pratica in realtà, l’*Open Government* “ideale” trova vari ostacoli di realizzazione, non solo in fattori ad esso esterni di tipo culturale, politico, sociale e giuridico ma anche ostacoli all’interno del suo stesso sviluppo che viene spesso utilizzato più per legittimare decisioni già prese che come strumento effettivo in grado di unire le potenzialità della tecnologia con la partecipazione all’interno di processi pienamente deliberativi. Le diverse rappresentazioni delle variabili e delle diverse dimensioni dell’*Open Government*, individuate all’interno della trattazione, mostrano una realtà decisamente più ampia e complessa di quanto emerga da analisi che ritengono l’*Open Government* come una mera procedura finalizzata a rendere più efficiente la pubblica amministrazione¹⁵⁶.

Una considerazione che risulta paradossale in merito all’*Open Government*, è che quest’ultimo dovrebbe tendere a confondersi con l’*e-democracy*, con un processo cioè partecipativo che si fonda su piattaforme di partecipazione democratica. Nella pratica tale assimilazione è individuabile in qualche caso, tanto che i due concetti spesso si confondono. In realtà, l’*Open Government*, potrebbe essere considerato una delle forme di innovazione democratica, se riuscisse a non limitarsi ad essere uno strumento di accesso e diventasse uno strumento atto a garantire la partecipazione dei cittadini in maniera ibrida: da un lato infatti le piattaforme di partecipazione dovrebbero assicurare l’accesso, incoraggiare la partecipazione e rendere più diretta la collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione; dall’altro, grazie alle *policy* dell’*Open Government* la pubblica amministrazione dovrebbe essere in grado di presentare pratiche deliberative all’interno del territorio. In questa visione quindi, l’*Open Government* risulta essere uno strumento fondamentale sia per incrementare la qualità dei servizi che la pubblica amministrazione offre, sia (come leva) per promuovere una partecipazione al voto che non sia discontinua o sporadica.

Tuttavia, i modelli di *Open Government* che sono più diffusi, utilizzano solo in minima parte le potenzialità del governo aperto, ma soprattutto, non sono in grado di farlo diventare un governo inclusivo. Infatti, spesso accade che la limitazione dell’*Open Government* alla sfera della trasparenza e dell’accesso porti alla legittimazione di poteri preesistenti e che quindi non riesca a far sì che vi sia una vera e propria crescita

¹⁵⁶ Crouch C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003. e Littler J., *Against Meritocracy: Culture, Power and Myths of Mobility*, Routledge, London, 2017.

del livello di qualità della democrazia. L'*Open Government* potrebbe comunque aiutare a ridurre il distacco presente tra cittadini ed istituzioni e aumentare la fiducia verso la politica. La crisi di credibilità e le istanze di delegittimazione della democrazia rappresentativa troverebbero in questo concetto una risposta positiva¹⁵⁷, sia per i cittadini e la loro necessità di ritrovare un senso alla “cittadinanza”, sia per la politica, obbligata a fare dell'*accountability* e della collaborazione due modelli concreti di azione sul territorio.

Un altro aspetto da tenere in considerazione, è quello relativo alle modalità con cui l'*Open Government* si sviluppa. I *social media* potrebbero risultare un elemento di aiuto per svilupparne i livelli di “maturità”, contemporaneamente, però, sarebbe più opportuno ritenere le basi dell'*Open Government* come passaggi successivi e non come obiettivi da perseguire nello stesso momento¹⁵⁸. In altri termini, la trasparenza risulterà essere un obiettivo da raggiungere prima della partecipazione, costituendo essa una “*condicio sine qua non*” della seconda. Tutte le affermazioni svolte fino a questo punto, fanno emergere come sia presente un vivace dibattito in merito all'*Open Government* e come sia ancora necessario svolgere approfondimenti su aspetti che risultano poco chiari.

<< Un governo decisamente aperto, può aumentare il valore pubblico. Inoltre, le nuove tecnologie della comunicazione e i *social media* hanno visto crescere la loro importanza nel contesto dell'*open government*. Il governo e la pubblica amministrazione devono essere aperti alle nuove tecnologie. L'uso delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione è d'altra parte essenziale per il successo del governo aperto>>¹⁵⁹. Inoltre, le tecnologie dovrebbero essere considerate come uno strumento importante ma non come la cornice dell'*Open Government*, che invece dovrebbe essere caratterizzata da una struttura portante realmente partecipativa. Rimane quindi da chiedersi, quali prospettive ci saranno per l'*Open Government*? Lo Stato diventerà una piattaforma o semplicemente rimarrà un erogatore di servizi attraverso la rete? Ci saranno consultazioni senza deliberazione o finalmente esse saranno il mezzo per “restituire” alla cittadinanza idee, proposte e politiche possibili? Sono questioni a cui non è facile rispondere, soprattutto perché dipendono da come si evolverà nel corso del tempo l'*Open Government* e dalle scelte politiche che verranno poste in essere. È indubbio però che esso può avere una duplice valenza: costituire

¹⁵⁷ Urbinati N., *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano, 2014.

¹⁵⁸ Lee G., Kwak Y.H., *An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement*, in *Government Information Quarterly*, vol. 29, ottobre 2012.

¹⁵⁹ Wirtz B., Birkmeyer S., *Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives*, in *International Journal of Public Administration*, vol. 38, gennaio 2015.

semplicemente uno strumento di miglioramento dell'efficienza di risposta della pubblica amministrazione o diventare la modalità organizzativa dello Stato. E anche in quest'ultima prospettiva, potrebbe essere solo una sorta di "contentino" per dare ai cittadini l'illusione del controllo, oppure un'inconsueta occasione di partecipazione democratica. I valori che caratterizzano l'*Open Government*, di cui abbiamo già parlato all'interno della trattazione, vale a dire, trasparenza, partecipazione e ruolo della cittadinanza digitale in relazione all'innovazione, molto spesso non vengono messi in atto concretamente. Infatti, appare evidente come le applicazioni *dell'Open Government* si fermino alla dimensione della trasparenza, raramente riescono a rappresentare una vera e funzionale cittadinanza digitale ed ancora più raramente promuovono una cultura della partecipazione. Osservando la prospettiva futura, l'*Open Government* dovrà soffermarsi soprattutto sul tratto della partecipazione. Lo sviluppo infatti di forme di deliberazione online, attraverso le quali si concederanno strumenti di decisione vera e propria, faciliterà l'accrescimento della fiducia dei cittadini verso le istituzioni.

Come già detto, la direzione che prenderà l'*Open Government*, dipende dall'azione dei governi e dalle loro scelte politiche ma anche dalla volontà e dalla capacità dei cittadini di non accontentarsi della logica aggregativa della democrazia della maggioranza: i cittadini stessi dovrebbero combattere e spingere per l'affermazione di logiche deliberative all'interno di una partecipazione reale e non limitata a decisioni marginali. In conclusione, l'*Open Government* potrà risolversi in due modi: o come un pericoloso strumento di controllo sociale; oppure come strumento di democratizzazione della democrazia. Ciò dipenderà oltre che dai cittadini, anche da chi sarà chiamato ad effettuare le scelte che sono sempre il frutto di una determinata idea¹⁶⁰.

¹⁶⁰ De Blasio E. *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci, Roma, 2018.

BIBLIOGRAFIA

AMATO G., ZILLER J., *The European Constitution*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009.

ANDERSEN S.S., ELIASSEN A.K., *European Community Lobbying*, in *European Journal of Political Research*, 20, 1991.

ARENA G., COTTURI G., *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010.

ARENA G., *L'amministrazione condivisa*, Fondazione di Vittorio, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

ARENA G., *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

BARDI L., *I partiti e il sistema politico dell'Unione europea*, in *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Laterza, 2002.

BARDI L., Ignazi P., *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, 2004.

BARDI L., *Il Parlamento europeo e i partiti politici*, in AA.VV., *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Istituto affari internazionali, Quaderno n. 21, Roma, 2004.

BARDI L., *European Political Parties. A (Timidly) Rising Actor in EU Political System*, in *International Spectator*, 2, 2004.

BECK U., GIDDENS A., LASH S., *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge, 1994.

BECK U., *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Polity Press, Cambridge, 1996.

BERGER S., Introduzione, in Id. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Il Mulino, 1983.

BIMBER B., *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

BITONTI A., *Expanding the Boundaries: Public Affairs and its Relationship with Other Key Disciplines: Public Affairs and Political Philosophy*, in Harris P. e Fleisher C.S., *The SAGE Handbook of International Corporate and Public Affairs*, Sage, London, 2017.

BITONTI A., *Lobbying is in the AIR. Regolazione del lobbying e caso italiano*, Conference paper, in XXXI Convegno SISP, 2017.

BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2005.

CALISE M., *The Personal Party: an Analytical Framework*, in *Italian Political Science Review*, vol.45, n.3, 2015.

CARDUCCI M., *Il Trattato di Lisbona di fronte alle nuove identità costituzionali*, in LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo, 5, 2009.

CARTABIA M., *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sopranazionale*, in *Politica del diritto*, 2, 1994.

CECCARINI L., *Cittadini e politica online: fra vecchie e nuove forme di partecipazione*, in MOSCA L. e VACCARI C., *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 Stelle*, Angeli, Milano, 2011.

CECCARINI L., *La cittadinanza online*, Il Mulino, Bologna, 2015.

CROUCH C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

CUOCOLO L., *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare* 4, 2011.

CURTIN D., *Executive power of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

DE BLASIO E., *Democrazia Digitale, una piccola introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2014.

DE BLASIO E., e SORICE M., *Innovazione democratica. Un'introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2016.

DE BLASIO E., QUARANTA M., SANTANIELLO M., SORICE M., *Media, politica società. Le tecniche di ricerca*, Carrocci, Roma, 2017.

DE BLASIO E., *Il governo online, nuove frontiere della politica*, Carrocci editore, Roma, 2018.

DELLA PORTA D., DIANI M., *I movimenti sociali*, Carrocci, Roma, 1997.

DELLA PORTA D., *Comparative Analysis: Case-Oriented Versus Variable-Oriented Research*, in DELLA PORTA D., KEATING M., (a cura di), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

DELLA PORTA D., *Can Democracy Be Saved?* Cambridge: Polity Press, 2013.

ESPOSITO A., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2009.

FABBRINI S., *Le istituzioni dell'Unione Europea in una prospettiva comparata; in: L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Bari, 2002.

FASANO L., PANARARI M., SORICE M., *Mass media e sfera pubblica. Verso la fine della rappresentanza?*, Feltrinelli, Milano, 2016.

FELTRIN P., *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in: “Quaderni di rassegna sindacale”, n.4, 2011.

GIDDENS A., *Modernity and Self-Identity: Self and Society in Late Modern Age*, Stanford University Press, Stanford, 1991.

GRASSO G., *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, v. III, t. II, Utet, 2008.

Graziano G., *Le lobbies*, La Terza Editore, Bari, 2002.

GRILLI A., *Le origini del diritto dell’Unione Europea*, Il Mulino, 2009.

GROSSO E., *Cittadinanza e vita democratica dell’Unione tra “democrazia rappresentativa” e “democrazia partecipativa”*, in LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A., (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Jovene, 2003.

HIX S., Lord C., *Political Parties in the European Union*, New York, St. Martin’s Press, 1997.

HOWLETT M., RAMESH M., *Come studiare le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2007.

HOWLETT M., CASHORE B., *Conceptualizing Public Policy*, in ENGELI I., ROTHMAYR ALLISON C., (a cura di), *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*, Pallgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

IAONE C., *La città come bene comune. Un piano in cinque punti per favorire la cura civica degli spazi urbani*, in “LABSUS”, 27 dicembre.

IGNAZI P., *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

IGNAZI P., *L’evoluzione dei partiti contemporanei fra delegittimazione e centralità*, in *Polis*, XIX, 2, 2005.

JHON P., COTTERILL S., MOSELEY A., RICHARDSON L., SMITH G., STOKER G., Wales C., Nudge, Nudge, *Think, Think: Experimenting with Ways to Change Civic Behaviour*, Bloomsbury, London, 2011.

KAASE e NEWTON, *Crisi della democrazia*, 1995.

KNIGHTS M., *Partecipazione e rappresentazione prima della democrazia: petizioni e indirizzi in premoderna Inghilterra*; in SHAPIRO I., STOKES S.C., WOOD E. J., and KIRSHNER A., *S. Political Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

KLUVER H., *Europizzazione delle Attività di Lobbying: Quando i Gruppi di Interesse Nazionale Si Spostano al Livello Europeo*, in *Journal of European Integration*, 2, 2010.

KOHLER-KOCH B., *Civil society and EU democracy: “astroturf” representation?*, in *Journal of European Public Policy*, 1, 2010.

KOHLER-KOCH B., EISING R., *The Transformation of Governance in the E.U.*, Routledge, 1999.

LADRECHT R., *The European Union and Political Parties*, in *Handbook of Party Politics*, Sage, Londra, 2006.

LEE G., KWAK Y.H., *An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement*, in *Government Information Quarterly*, n.29, ottobre 2012.

LITTLER J., *Against Meritocracy: Culture, Power and Myths of Mobility*, Routledge, London, 2017.

MACRÌ G., *Europa e rappresentanza degli interessi religiosi*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, 2006.

MANIN B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 1997.

MARTINELLI A., *L'azione collettiva degli imprenditori italiani. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Edizioni di comunità, Milano, 1994.

MASCIA M., *La società civile nell'Unione europea. Nuovo orizzonte democratico*, Marsilio, 2004.

MASTROIANNI R., *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003.

MAZZONI M., *Il coverage della parola lobby nei giornali italiani. Una spiegazione alle difficoltà di radicamento della cultura delle lobbies*, “problemi dell'informazione”, XXXVIII, 2013.

MILAKOVICH M. E., *Digital governance and collaborative strategies for improving service quality*, INSTICC Press, 2014.

MORLINO L., *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1991.

MORLINO L., *Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford Press, 1998.

MORLINO L., *Introduzione alla ricerca comparata*, il Mulino, Bologna, 2005.

MORLINO L., PIANA D., RANIOLO F., *La qualità della Democrazia in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

MORLINO, L., *Democrazia e mutamenti. Attori, strutture e processi*, LUISS University Press, Roma, 2014.

MORO G., *Cittadinanza attiva e qualità della Democrazia*, in *Lezioni sulla Democrazia*, Bruno Mondadori, Milano-Torino, 2016.

MURRAY R., GRICE J.C., MULGAN G., *Il libro bianco sulla Innovazione Sociale*, The Young Foundation, London, 2009.

MUSELLA F., *Personal Leaders and Party Change: Italy in Comparative Perspective*, in *Italian Political Science Review*, vol.45, n.3, 2015.

NINATTI S., *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Giuffrè, 2004.

O'NEIL M., *The struggle for European Constitution*, Routledge, Londra, 2009.

PALERMO F., *La forma di Stato dell'Unione Europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione europea*, Cedam, 2005.

PASQUINO G., *Gruppi di pressione*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G., *Dizionario della Politica*, Utet, 2004.

PERNICE I., MAYER F., *La Costituzione integrata dell'Europa*, in ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, 2003.

PETRILLO P.L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

PETTIT P. *Varieties of public representation*, in Shapiro, I., STOKES, S.C., WOOD, E. J. and KIRSHNER, A. S., *Political Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

PIZZORNO A., *La politica post-elettorale ed il ruolo dei partiti*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, 2000.

PIZZORNO A., *I sentieri della partecipazione*. Colloquio con Alessandro Pizzorno, in "Partecipazione e conflitto".

PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale comune*, Il Mulino, 2002.

POGUNTKE T., WEBB P., *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

RAGIN C., *Fuzzy-Set Social Science*, University of Chicago Press, Chicago, 2000.

- RAGIN C., *Making Comparative Analysis Count*, Compass Working Paper, 2003.
- RAGIN C., *Set relations In Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage*, in "Political Analysis", 2006.
- RAGIN C., SCHNEIDER A., *Case-Oriented Theory Building and Theory Testing*, in WILLIAMS M., VOGT W.P., *The Sage Handbook of Innovation in Social Research Methods*, Sage, London, 2011.
- RANIOLO F., *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- RIDOLA P., *Il principio democratico fra Stati nazionali e Unione europea*, in *Nomos*, 2-3, 2000.
- RIHOUX B., *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, SAGE, London, 2008.
- RINELLA A., *Rassegna delle ipotesi di riforma delle istituzioni comunitarie con riferimento alle questioni della "legittimità democratica"*, in *Iustitia*, 3-4, 1991.
- RIZZONI G., *Il problema dell'opposizione politica*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2009.
- ROSANVALLON, P., *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Milano: Castelvechi, 2012.
- SANTINI A., *Il Parlamento europeo e le lobbies*, in *Studium Iuris*, 1, 2002.
- SANTONASTASO D., *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'Ue*, Napoli, 2004.
- SAWARD, M., *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

- SCHMITTER P.C., *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, Il Mulino, 2000.
- SCHNEIDER C. Q., WAGEMANN C., *Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets*, in "Comparative Sociology", 2010.
- SINTOMER Y., *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Edizioni Dedalo, 2009.
- SORICE M., *I Media e la Democrazia*, Carocci editore, Roma, 2014.
- TARROW S., *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, New York, 1998.
- TELÒ M., *Dallo Stato all'Europa*, Carocci, 2004.
- TRUPIA P., *Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse*, in *Rassegna parlamentare*, 3-4, 1987.
- TUCCIARELLI C., *Parlamento italiano, forma di Governo e Unione Europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008.
- ULRICH B., *Un mondo a rischio*, Einaudi, Torino, 2003.
- UNGARI P., *Gli Statuti dei partiti europei. Tre giovani istituzioni politiche della nuova Europa: il partito popolare, la federazione liberaldemocratica, l'unione dei partiti socialisti*, in *Parlamento*, 1-2, 1979.
- URBINATI N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Il Mulino, Milano, 2013.
- URBINATI N., *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano, 2014.

VALASTRO A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su “Le regole della partecipazione. Cultura giuridica dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”, Perugia, 11-12 marzo 2010.

VAN SCHENDELEN M., *More Machiavelli in Bruselles. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

VARSORI A., *Il comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Marsilio, 2000.

VATTA A., *Lo sviluppo della società civile*, in MATTINA L. (a cura di), *La sfida dell'allargamento*, Il Mulino, 2002.

VEROLA N., *L'Europa legittima: principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Passigli Editore, 2006.

SITOGRAFIA

- <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
- <https://www.euroinfoscilia.it/>
- <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>
- <http://www.formez.it/>
- <http://www.mise.gov.it/index.php/it/>
- <http://open.gov.it/>
- <https://www.opengovpartnership.org/>
- <https://www.openlobby.it/>
- <https://www.transparency.it/>

ABSTRACT

L'elaborato ha come obiettivo quello di dimostrare come l'*Open Government*, possa essere uno strumento di miglioramento del processo di *policy making*. La dimostrazione partirà dalla crisi della democrazia rappresentativa che, da sola oggi, non riesce più a rispondere ai bisogni di partecipazione e alla necessaria crescita della qualità della democrazia. Ci si soffermerà in particolare, sulla disintermediazione politica. Quest'ultima verrà ampiamente analizzata e posta in relazione alla democrazia rappresentativa in quanto espressione dell'evoluzione delle forme di rappresentanza. Ciò porterà l'analisi a rilevare come l'*Open Government* sia necessario per superare la crisi della democrazia rappresentativa, considerato come momento di passaggio verso forme di democrazia partecipativa. Questo tema introdurrà quello dei "gruppi di pressione" e, attraverso l'analisi delle loro caratteristiche e del loro *modus operandi*, si cercherà di affermare quanto siano ritenute importanti per risolvere, o quantomeno attenuare, quello che abbiamo definito "deficit democratico" delle istituzioni sia europee che nazionali. Alla necessità dell'"innovazione democratica", si è poi portato ad esempio l'iniziativa pilota della Commissione Europea riguardante l'Agenda Digitale, che ha come obiettivo quello di superare il *digital divide*. Infine, si è analizzato concretamente il metodo di analisi delle piattaforme *web based* che caratterizzano l'*Open Government*, soffermandosi sulla tecnica della *Qualitative Comparative Analysis* e prendendo in esame come caso concreto quello della Strategia Regionale dell'Innovazione per la Specializzazione Intelligente (Sicilia 2014-20).

In primo luogo, bisogna considerare che tradizionalmente il concetto di "rappresentanza" è legato a due estremi di riferimento: dimensione elettorale e partecipazione. Negli ultimi due secoli, tale concetto viene legato a quello di "democrazia", infatti si identifica quest'ultima come "democrazia rappresentativa". Abbiamo considerato tale identificazione una forzatura dal momento che vi sono casi di rappresentanza simbolica ma anche delegata all'interno di regimi non democratici. Peraltro, il concetto di rappresentanza nasce prima ancora di quello di democrazia. Basti pensare ad esempio alle corporazioni professionali che svolgevano forme di rappresentanza dell'intera comunità dei cittadini liberi. Già fra il tredicesimo ed il quattordicesimo secolo, i concetti di rappresentanza erano quelli di: rappresentanza delegata, connessa al principio elettorale anche se non al suffragio universale, quella

simbolica (“corpo” della chiesa), quella mimetica, in cui il “microcosmo” di una piccola comunità funziona come riflesso di una comunità decisamente più ampia. Quindi il concetto di rappresentanza appare presente prima ancora della sua declinazione parlamentare. Anche l’idea di rappresentante politico è già presente per esempio nella visione di Thomas Hobbes, che nella sua opera principe, *Leviathan*, parla del “contratto sociale” attraverso cui il rappresentato diventa responsabile delle azioni del rappresentante. Si rileva inoltre che la connessione tra il concetto di rappresentanza e quello di partecipazione, considerate opposte nella teoria democratica, è invece presente in Inghilterra con l’istituto della “petizione” che, ancora oggi, si realizza, in forma moderna, attraverso internet. Tutto questo a dimostrazione del fatto che il rapporto tra rappresentanza e democrazia non è sempre scontato. È stato considerato inoltre che fin dalle origini, le teorizzazioni sulla rappresentanza sono state o binarie (rappresentanza formale, e sostanziale Es. Hanna Pitkin) o triadiche (delegata, simbolica e mimesi Es. Philip Petit). Entrambe queste concezioni lasciano aperta la questione della rappresentanza politica e del suo rapporto con la democrazia liberale. Infatti, i rappresentanti svolgendo un ruolo attivo devono avere una certa autonomia che vada oltre l’esercizio elettorale ma nello stesso tempo in virtù di ciò, devono dipendere dall’elettorato. La democrazia rappresentativa funziona, solo se, il mandato libero viene mitigato da una qualche forma di controllo popolare. Le caratteristiche della democrazia rappresentativa portano a considerare con attenzione il ruolo dei corpi intermedi per far sì che il difficile equilibrio tra rappresentanza, partecipazione e governo, si realizzi attraverso la discussione e la legittimazione delle scelte poste in essere da questi ultimi. È indubbio allora che, il mandato politico necessita della presenza dei partiti, essi infatti, rappresentano non solo quelli che li hanno eletti, ma l’intera nazione, e in virtù del mandato politico, non sono legalmente responsabili nei confronti degli elettori. La democrazia rappresentativa così come l’abbiamo conosciuta negli ultimi dieci anni, è stata sottoposta a tensioni e mutamenti: globalizzazione economica, ruolo del web, perdita di credibilità dei partiti, disintermediazione crescente etc. costituiscono diverse variabili ed è quindi difficile individuare una causa unica della crisi e della trasformazione della democrazia. La democrazia rappresentativa da sola non riesce a rispondere ai bisogni di partecipazione ed alla crescita della qualità della democrazia. La prospettiva dovrebbe essere quella di integrare gli strumenti della democrazia deliberativa e partecipativa, con le istituzioni della democrazia rappresentativa, in cui la comunicazione è una modalità di organizzazione fondamentale. Ecco che l’*open Government*, processo gestionale trasparente dell’amministrazione pubblica, il cui elemento fondamentale e sistemico

risulta essere la comunicazione, è, in questa trattazione, considerato un momento di passaggio necessario verso forme di democrazia partecipativa, per superare la crisi della democrazia rappresentativa. Vengono a tal proposito analizzate le caratteristiche e le diverse concezioni di *Open Government* evidenziando le procedure di *e-government*, *e-governance*, *e-democracy*. L'*Open Government* risulta un modello trasparente di amministrazione pubblica, in cui i cittadini diventano il fulcro di tutto, l'amministrazione diventa condivisa, la comunicazione diventa fondamentale e con essa lo sviluppo degli *Open Data*. Si è inoltre riportato come esempio di amministrazione trasparente l'*Open Government Initiative* dell'amministrazione Obama. L'impegno del nostro paese in materia di partecipazione risale al 2012. Si è evidenziato a tal proposito come in Italia vi sia una frammentazione a livello regionale di avanzamento delle politiche di *Open Government*, una mancanza di strumenti e tecniche per poter usufruire al meglio di ciò che offre la democrazia aperta. Infine, si è focalizzata l'osservazione sui concetti di partecipazione e trasparenza che camminano parallelamente verso quella che potremmo definire una "buona" democrazia, che vede il "cittadino educato", e cioè soggetto come protagonista della democrazia¹⁶¹. Analizzando in particolare la disintermediazione politica ed i suoi effetti sulla democrazia partecipativa, si è arrivati a sostenere che, democrazia e disintermediazione devono trovare un equilibrio per convivere in quanto quest'ultima non è una mutazione genetica della democrazia, quanto una delle espressioni dell'evoluzione delle forme della rappresentanza.

La riflessione fatta sulla crisi della democrazia rappresentativa ci ha portato a focalizzare l'attenzione sui gruppi di pressione, ovvero i portatori di interessi particolari della società. In particolare, abbiamo analizzato il loro ruolo all'interno del contesto europeo, e si è rilevato quanto siano diventati veri e propri protagonisti del processo decisionale. Infatti, la multiculturalità dei paesi che fanno parte dell'Unione Europea, le continue aperture a nuove culture e tradizioni, hanno rafforzato il ruolo dei gruppi di interesse proprio per la necessità politica e burocratica di dover interpretare le suddette differenti culture e tradizioni. Peraltro, l'aumento dei poteri del Parlamento Europeo successivamente al Trattato di Lisbona, ha fatto sì che esso diventasse il luogo principale della attività di lobbying. La trattazione ha poi rilevato a grandi linee la composizione e il funzionamento del Parlamento Europeo, proprio per evidenziarne la sua atipicità, e al fine di rilevare i modi in cui avviene il raccordo tra gruppi di

¹⁶¹ Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2005.

pressione e parlamentari. Inoltre, nella realtà europea, non si può parlare di veri e propri partiti europei. Essi infatti, pur essendo considerati dai Trattati come tramite “per la traduzione sul piano istituzionale della volontà politica dei cittadini europei” si sono dimostrati privi di una forma identitaria coerente e visibile nonché di strumenti concreti permeabili dagli stessi portatori di interessi particolari. Per cui, l’assenza dei partiti politici strutturati ed organizzati su base europea, la complessità socio economica, culturale e linguistica dell’Unione, si ritengono le due ragioni principali dell’affermazione di un ruolo sempre più centrale dei gruppi di pressione nella formazione delle decisioni comunitarie. L’Unione sembra sperare di poter risolvere, o quantomeno attenuare, attraverso il diretto coinvolgimento delle lobby nel processo decisionale, il cosiddetto “deficit democratico” che caratterizza le sue istituzioni.

Si sono quindi analizzati i criteri utilizzati per il reclutamento degli *stakeholder* e tutte quelle norme che, previste per il deputato europeo, valgono “a specchio” per i portatori di interessi all’interno del sistema europeo. Il quadro che ne emerge, mostra come i gruppi di pressione siano considerati, a tutti gli effetti, portatori di istanze indispensabili per la produzione normativa comunitaria. È stato quindi ritenuto utile studiare l’azione di lobbying dei gruppi di interesse all’interno di un determinato sistema politico, proprio perché ciò può rilevare molti dettagli e caratteristiche dello stesso. Essi infatti possono aiutare nell’implementazione delle politiche pubbliche in diversi modi: condividendo e pubblicizzando i contenuti, fornendo supporto economico, tecnico o logistico, o semplicemente non opponendo resistenza, attenendosi alla direzione politica. Tra l’altro nel caso in cui i gruppi di interesse intervenendo riescono a dare un contributo positivo al processo di *policy*, è corretto pensare ad un aumento della legittimazione, chiaramente informale, del processo di *policy* stesso, e conseguentemente del decisore e delle istituzioni pubbliche. Oggi, con la sfiducia che si respira verso le istituzioni e con i populismi imperanti, sarebbe un fattore di importanza strategica. Diversi tentativi di regolamentazione dei portatori di interesse sono stati fatti, basti pensare che dal 1948 sono stati presentati circa quaranta disegni di legge in materia ma nessuno di questi è stato mai approvato. Abbiamo poi individuato le varie fasi nel tentativo di regolamentare: la maggior parte dei primi disegni di legge presentati manifestavano un giudizio negativo sull’attività di influenza esercitata dai privati nei confronti del decisore pubblico, che veniva identificato, peraltro, nel solo parlamentare. Tutti i provvedimenti prevedevano la creazione di un Albo pubblico di lobbisti ed una serie di controlli sulle spese sostenute per “cont(r)attare” con i parlamentari, come se l’attività di lobbying fosse uno scambio di favori e non un modo per rendere più chiaro e trasparente il processo decisionale. Tutto

ciò fino al 2006 con l'istituzione, nel corso della tredicesima legislatura, di una Commissione speciale istituita per esaminare progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione delle forme di corruzione. In seno alla Commissione il lobbying risultò essere da limitare perché causa dei principali fenomeni di corruzione del decisore pubblico. In aula si rinviò il testo in commissione nella parte relativa alle lobby proprio perché risultava esclusa l'essenza stessa del lobbying, cioè l'attività di pressione, di influenza posta in essere nei confronti del decisore. Dopo una serie di disegni di legge, la vera svolta si ebbe con il ddl. Santagata. Quest'ultimo è stato infatti un punto di svolta sia all'interno della concezione del fenomeno lobbistico sia alla regolamentazione introdotta. Infatti, i successivi disegni di legge presentati ricalcarono il provvedimento che si poneva con un approccio premiante rispetto al fenomeno lobbistico. A tutt'oggi però nonostante il decreto, le lobby continuano a partecipare al processo decisionale in modo sostanzialmente occulto. Il quadro che ne è emerso, all'interno del contesto italiano, da una parte dimostra la consapevolezza del legislatore dell'importanza di integrare gli interessi organizzati all'interno del processo decisionale e di conseguenza applicare le norme di partecipazione e trasparenza, dall'altra una non reale volontà di farlo. Sarebbe invece sufficiente provare a delineare una filosofia generale che porterebbe ad una più "intelligente" regolazione dell'attività di lobbying: la filosofia dell'*Open Government* i cui principi cardine risultano essere: la trasparenza, la partecipazione equa e la responsabilità. Sul progetto si sta impegnando un gruppo di organizzazioni civiche, professionali, interessate da vari punti di vista alla materia del lobbying in Italia. Altra innovazione che può condurre ad una crescita di "qualità" della democrazia rappresentativa è stata poi rinvenuta nell'iniziativa pilota della Commissione Europea riguardante l'Agenda Digitale Europea. Quest'ultima ha come obiettivo principale quello di realizzare un mercato digitale unico. A tal fine l'Unione Europea si è impegnata ad aprire i contenuti online legali semplificando le procedure di liberatoria e gestione dei diritti di autore e di rilascio di licenze transfrontaliere. L'Italia istituisce l'Agenda Digitale italiana nel marzo 2012, recependo la direttiva Europea. Gli organismi preposti stanno lavorando all'avvio di un piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali. Ne sono destinatari tutti i cittadini e sono chiamate a partecipare al piano le istituzioni, le pubbliche amministrazioni, il mondo delle imprese e quello della scuola e delle università. Preliminare alla realizzazione di tale piano è quindi il coinvolgimento ed il consenso degli *stakeholder*. Ad oggi gli obiettivi che l'Italia è riuscita a raggiungere sono diversi. Altra iniziativa internazionale che mira ad ottenere impegni concreti dai governi in termini di promozione della trasparenza, di sostegno alla partecipazione

civica, di lotta alla corruzione e di diffusione dentro e fuori le Pubbliche Amministrazioni, di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione, è l'*Open Government Partnership*. Quest'ultimo ha per scopo la promozione di un governo "aperto" basato su meccanismi di carattere partecipativo. L'Italia ha aderito all'iniziativa nel 2011, e il piano d'azione più completo che finora è stato approvato, sia per il numero di azioni previste al suo interno, sia per la qualità di queste in tema di trasparenza, partecipazione ed innovazione, è quello del 2016. I temi che sono stati affrontati dai rappresentanti della società civile sono principalmente due: la trasparenza elettorale e la tracciabilità dei processi decisionali. Queste due azioni hanno ispirato due amministrazioni locali, il Comune di Roma e quello di Milano. Ad oggi risultano avviate tutte le azioni previste, tre delle quali completate. L'Italia dovrà dare il proprio aiuto affinché i principi dell'OGP si rafforzino, per questo, in occasione della partecipazione alla riunione dello *Steering Committee* a New York, l'Italia ha proposto due importanti iniziative che sono state realizzate: la prima è stata l'*European Opengov Leaders Summit*, dedicato alla partecipazione civica, la seconda iniziativa è stata l'edizione della Settimana dell'Amministrazione Aperta, tenutasi nel febbraio 2018 che ha aumentato la proiezione internazionale, dal momento che altri paesi, ispirandosi al nostro, hanno deciso di organizzare iniziative per promuovere i valori della trasparenza, partecipazione e cittadinanza digitale.

Varie piattaforme di governo "aperto" sono state create dalle istituzioni che espongono *policy* in materie specifiche, a dimostrazione che il concetto di *Open Government* in Italia si sviluppa in maniera esponenziale. Si è quindi deciso in tale trattazione di analizzare le piattaforme *web based* italiane attraverso la *Qualitative Comparative Analysis* e cioè un procedimento di elaborazione dei dati quantitativi, basata sulla logica deduttiva, attraverso cui si trovano quelle che sono le cause di un effetto determinato. Analisi di tipo qualitativo, in quanto riporta i risultati in maniera deterministica e non nella forma probabilistica tipica delle analisi statistiche. Tale teoria basandosi sulla logica binaria, concede di lavorare con un insieme di dati in cui le proprietà possono assumere valori in termini di vero/falso, presenza/assenza etc., dando così la possibilità di studiare anche le relazioni non sempre lineari tra le variabili. L'obiettivo della QCA è di spiegare il verificarsi o meno di un determinato *outcome* (effetto) partendo da un confronto tra le diverse condizioni logiche o le combinazioni di queste ultime. L'idea su cui si fonda l'analisi, è che all'interno della maggior parte dei contesti sociali e politici è una combinazione di cause che riesce a

determinare il risultato. Per tale motivo si definisce l'approccio come olistico, cioè è necessario pensare ai casi in termini di configurazioni (*paths*), di proprietà/indicatori e non di effetti determinati dalle singole variabili¹⁶². Per semplificare quindi, “se x, allora y” dove x rappresenta le variabili causali, e y l'*outcome*. Uno stesso effetto può verificarsi secondo varie condizioni causali: una può non bastare, mentre quella necessaria e sufficiente è data dalla somma di tutte le possibili cause. Abbiamo ritenuto utile accennare ai diversi metodi di ricerca comparativi, essendo la QCA il risultato del *mix* tra questi ultimi. Tale tecnica, ha posto in evidenza quali sono le combinazioni di elementi che descrivono le piattaforme di *Open Government*: la diffusa disponibilità dei servizi di base, che rende il campione omogeneo, la bidirezionalità dei *download-upload* di moduli a favore di sistemi più complessi per gestire i servizi digitali. Per quanto riguarda le piattaforme di *Open Data* in Italia risultano omogenee tra loro e ciò garantisce qualità a livello nazionale ed internazionale. Tuttavia, i governi nazionali sono restii a promuovere il riuso degli *Open Data* da parte di imprese e società civile. Di fatto è come se alla prospettiva di *Open Government* mancasse qualcosa, in quanto l'apertura dei dati diventa fine a sé stessa e non mezzo per raggiungere l'*accountability* e la trasparenza. In ogni caso l'analisi ha rilevato che le piattaforme italiane partecipano per lo più all'interno di una dimensione consultiva molto chiara, ma l'impossibilità dei cittadini di poter seguire l'iter da loro presentato mediante le piattaforme incide in maniera negativa. L'analisi delle *policy* sull' *Open Government* può essere svolta attraverso cinque domini: settore pubblico, strategia digitale, trasparenza, partecipazione e collaborazione. Per ogni dominio l'analisi si compone di varie fasi: il governo spiega le priorità di intervento, si catalogano le evidenze, cioè i motivi che hanno spinto il governo a concentrarsi su un'area di *policy* rispetto ad un'altra, si costruiscono le alternative elaborando il cosiddetto *policy mix* dei vari provvedimenti da adottare e si procede con la cosiddetta “selezione dei criteri” cioè la ricerca dei motivi per cui ci si è orientati verso un certo *policy mix* rispetto ad un altro. Una volta identificati gli *outcomes* si analizzano i costi-benefici relativi al *policy mix*. Si procede con l'analisi degli attori coinvolti, dei meccanismi decisionali e delle modalità decisionali. Infine, l'implementazione sarà immediata quando la *policy* non necessita di ulteriori interventi, rinviata invece quando viene esplicitamente fatto riferimento ad atti o decisioni da porre in essere per poter procedere. Essendo alle porte del 2020, tutte le regioni europee sono invitate a promuovere l'eccellenza dei loro territori in modo da creare un'economia che si fondi sulla conoscenza e sull'innovazione. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, abbiamo scelto di

¹⁶² Ragin C., *Making Comparative Analysis Count*, Compass Working Paper, 2003.

analizzare la Regione Sicilia il cui ritardo in tal senso è molto evidente e in cui è ancora in atto il processo di ripresa e di valorizzazione del territorio, attraverso una strategia specifica di “specializzazione intelligente”. Si è quindi cercato di valutare ad oggi l’efficacia della Strategia messa in atto dalla Regione, soffermandosi sugli obiettivi e le linee guida seguite, e considerando un possibile esito positivo in presenza di alcune condizioni, una fra tutte quella di considerare che tale specializzazione ha bisogno di una gestione della conoscenza che si fondi su un sistema di raccolta e divulgazione di informazioni e dati legati al contesto. Per tale motivo la Regione ha proposto il progetto *Open Research Sicilia* che intende portare la Sicilia ad un sistema collaborativo in cui si intersecano i diversi attori della domanda e dell’offerta. L’efficacia della strategia regionale, ad oggi, è stata condizionata sia dalla mancanza di una *governance* coerente interna alla Regione, sia da una serie di carenze di personale di tipo qualitativo e quantitativo. Se ciò non verrà superato attraverso azioni mirate e specifiche, non sarà certa la riuscita della Strategia per la *Smart Specialisation*.

In conclusione, emerge come l’*Open Government* sia una grande occasione per aumentare la qualità e l’efficienza della pubblica amministrazione e per accrescere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali sia a livello locale che a livello nazionale. Tuttavia, non si dovrebbe guardare al concetto come un punto di arrivo, quanto come un momento di transizione prima della nascita di un “governo inclusivo”, derivante da strumenti sia di democrazia partecipativa e deliberativa che di quella rappresentativa. La direzione che prenderà l’*Open Government* quindi dipenderà dall’azione dei governi e dalle loro scelte politiche, ma anche, e soprattutto dalla volontà e dalla capacità dei cittadini di non accontentarsi della logica aggregativa della democrazia della maggioranza. Esso potrà quindi andare in due direzioni: o come un pericoloso strumento di controllo sociale; oppure come strumento di democratizzazione della democrazia.