



Next Lobbying

**La tecnologia per decisioni
più aperte, democratiche e
trasparenti**

**RIPARTE | IL
FUTURO**

A cura di:

Gianluca Sgueo
Federico Anghel 
Mattia Anzaldi
Salvatore Papa

**RIPARTE IL
FUTURO**

Next Lobbying

La tecnologia per decisioni più aperte, democratiche e trasparenti

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1	9
Tecnologie civiche, trasparenza e inclusività del settore pubblico	
SEZIONE I - TEMI	9
Il Circolo virtuoso della tecnologia civica	
La società della convergenza	
Il costo della convergenza	
Nomenclature	
SEZIONE II - CASI	13
Tecnologia civica e partecipazione	
Politiche pubbliche costruite dal basso – Crowdlaw	
LawMaker: la costruzione collettiva delle politiche pubbliche	
Parlement et Citoyens: la comunità che legifera	
OpenSecrets: la politica trasparente	
Integrity Watch: il guardiano dell'etica	
10. Obiettivi, strategie, impatto	
SEZIONE III - PROBLEMI	21
Il divario tra attese e risultati. Siamo pronti per l'innovazione?	
Il problema dell'impatto: cos'è misurabile, cos'è legittimo?	
Il problema dell'inclusione. Chi partecipa realmente?	
Conclusioni	
CAPITOLO 2	27
Le nostre richieste: la campagna Occhi Aperti	

IN ITALIA SPESSO IL TERMINE LOBBY DEFINISCE CIÒ CHE TRAMA NELL'OMBRA

per comprimere la democrazia traendo vantaggio dalle relazioni opache costruite con politici e funzionari pubblici. Nonostante la cattiva fama, il lobbying è però un elemento essenziale dei regimi democratici, che si alimentano proprio del confronto tra interessi molteplici (siano essi particolari o generali), oggi tanto più plurali in società divenute sempre più complesse e frammentate. Il lobbying, in quanto esercizio democratico, garantisce che i rappresentanti di interessi portino le loro istanze alle orecchie dei decisori pubblici e permette al legislatore di compiere scelte informate perché (potenzialmente) fondate su una più ampia gamma di opzioni e di voci in campo.

Questo, per restare alla teoria. In pratica, però, non tutti i soggetti vengono ascoltati con la stessa attenzione da parte di politici e funzionari pubblici, e non tutti i soggetti sono in grado di rappresentare i loro interessi con eguale forza, competenza e risorse. Proprio per questo, una legge che regoli e renda trasparente il lobbying, dovrebbe prima di tutto rispondere a un'esigenza importante: quella di rendere più aperti i processi decisionali permettendo **a molti più soggetti** di vedere le loro istanze rappresentate nelle "stanze del potere", laddove si compiono le scelte politiche. Uno dei primi obiettivi di una normativa sul lobbismo dovrebbe essere quello di mettere molti più stakeholder nelle condizioni di potersi fare ascoltare. Riportando il lobbying ad essere non una patologia della democrazia bensì un suo requisito fondamentale, se non, addirittura, una spia del suo stesso stato di salute. Se si supera pertanto l'idea che il lobbista sia solo quello al servizio dei "poteri forti", potremmo dire che più aperta, plurale e trasparente è l'attività di rappresentanza di interessi, più democratico è un Paese, soprattutto nell'epoca della polverizzazione degli interessi. Per avere decisioni pubbliche autenticamente democratiche, democratiche nella misura in cui nate dall'ascolto delle richieste e delle posizioni di una molteplicità di soggetti, i lobbisti dovrebbero essere molti di più e non molti di meno e dovrebbero rappresentare tutte le istan-

Il primo obiettivo di una legge che regoli l'attività di lobbying dovrebbe essere quello di rendere più aperti i processi decisionali permettendo a molti più soggetti di rappresentare le loro istanze nelle "stanze del potere".

ze in campo. Questo non permetterebbe soltanto, sul piano procedurale, di dare voce a tutti i soggetti interessati a uno specifico tema. Ma, soprattutto, aiuterebbe ad avere decisioni pubbliche più informate, scaturite da una pluralità di competenze e di punti di vista.

In questo report ci siamo chiesti in che modo **la tecnologia possa contribuire ad aprire il processo decisionale**, rendendolo più democratico e in grado di rappresentare anche gli interessi di gruppi spesso inascoltati. Questo, nell'ottica di permettere alle autorità pubbliche di fare scelte più efficaci. Ma, anche, di aumentare il livello di **partecipazione dei cittadini**, in

una fase storica in cui la sfiducia nei confronti degli attori tradizionali della mediazione tra opinione pubblica e istituzioni è a livelli molto bassi. I dati sulla fiducia che certificano un tracollo dei partiti e dei sindacati quali organi deputati a rappresentare le istanze dal basso non dimostrano, fortunatamente, un'apatia politica dei cittadini il cui desiderio di partecipazione è anzi cresciuto sensibilmente. Solo che questa voglia di prendere parte e di essere ascoltati ha ormai assunto forme diverse rispetto a quelle del passato⁰¹, dimostrando che il voto ogni 4 o 5 anni, non può più essere considerato lo strumento privilegiato di "consultazione" dei cittadini sulle politiche pubbliche. Se, quindi, la tecnologia può contribuire ad ampliare la platea dei soggetti desiderosi di rappresentare i propri interessi, senza che ciò si traduca in forme di democrazia diretta in cui ogni decisione è demandata all'opinione del cittadino, essa può anche rendere più trasparenti i processi decisionali, oggi spesso immersi in una coltre oscura.

Il report, facendo ricorso a esempi concreti e casi di studio, si chiede quanto le civic tech possano contribuire a colmare quel gap di partecipazione, o quanto aiutino, attraverso una puntuale analisi dei dati, a rendere più visibile il lobbying. Certo, perché ci siano dati da confrontare, serve una normativa che obblighi le istituzioni a pubblicare informazioni sui soggetti "ascoltati" in vista di una scelta pubblica. L'Italia, in questo senso, è fortemente carente, come avevamo denunciato nel nostro precedente report "**Eppur si muove**" (2017) che dava conto delle iniziative a livello locale e regionale volte a superare l'immobilismo del legislatore nazionale in materia di regolamentazione del lobbying.

A distanza di due anni, poco è successo: la Camera ha introdotto un registro pubblico dei portatori di interesse, regolandone anche l'accesso alle stanze di Montecitorio. A livello nazionale, poi, Luigi Di Maio ha mantenuto l'impegno preso dal suo predecessore al Ministero dello sviluppo economico Carlo Calenda, tenendo aggiornata la sua agenda degli incontri con i lobbisti, quella dei sottosegretari e dei dirigenti generali e rinnovando anche il registro della trasparenza. Da poco registro e agenda sono in uso anche al Ministero del Lavoro, guidato sempre da Di Maio, mentre il ministro dell'Agricoltura Sergio Costa ha messo online la sola agenda dei suoi incontri. Un passo indietro si è avuto al Ministero del

Ci siamo chiesti in che modo la tecnologia possa contribuire ad aprire il processo decisionale, ad aumentare il livello di partecipazione dei cittadini e a rendere a più trasparente l'attività di lobbying.

Attraverso la promozione di regolamenti locali e leggi regionali si è tentato di superare l'immobilismo del legislatore nazionale. In alcuni casi con risultati positivi e pionieristici, in altri senza riuscire a raggiungere gli obiettivi programmati, anzi generando ulteriore confusione normativa.

⁰¹ Rapporto Demos Gli Italiani e lo Stato (2018) <http://www.demos.it/rapporto.php>

la funzione pubblica, dove Giulia Bongiorno ha rimosso agenda e registro della trasparenza resi disponibili dalla precedente inquilina di Palazzo Vidoni Marianna Madia. Qualcosa di più è successo a livello locale, con l'approvazione di una legge da parte della **Regione Lombardia**, preceduta dalla **Calabria**, che vanta sulla carta una normativa modello rimasta però del tutto inapplicata. La Giunta della **Regione Puglia** ha poi recentemente approvato l'istituzione dell'agenda pubblica per assessori, direttori di dipartimento e consiglieri regionali, proseguendo così il lavoro iniziato con un ddl particolarmente evoluto e proposto dallo stesso presidente Michele Emiliano.

Mentre a livello locale si è tentato di colmare una lacuna normativa, a livello nazionale siamo sempre in attesa che il Parlamento o il governo diano l'avvio a una legge attesa almeno dal 1976. Speriamo questa sia la volta buona.

Tecnologie civiche, trasparenza e inclusività del settore pubblico

SEZIONE I – TEMI

1.1

Il Circolo virtuoso della tecnologia civica

L'espressione *civic technology* – 'tecnologia civica', in italiano – descrive le iniziative promosse da attori della società civile che, sfruttando le potenzialità offerte dalle tecnologie digitali, mirano al miglioramento della qualità dei rapporti tra cittadini e istituzioni. L'ambizione dei promotori di queste iniziative è generare un circolo virtuoso combinando quattro elementi: l'attivismo civico, le tecnologie digitali, la partecipazione e la regolazione pubblica. A beneficiarne (potenzialmente) sono tanto gli attori civici quanto quelli istituzionali. Ai primi, in cambio dell'incentivo a condividere informazioni, competenze o risorse, è garantito un ritorno in termini di trasparenza dei processi decisionali, accessibilità alle istituzioni e, più in generale, di efficienza dei servizi pubblici. L'impegno profuso dalle istituzioni è compensato dalla legittimazione del ruolo che sono chiamate a svolgere attraverso l'esercizio di funzioni di regolazione.

La tecnologia civica sfrutta le potenzialità offerte dalle tecnologie digitali per migliorare la qualità dei rapporti tra cittadini e istituzioni. Lo fa componendo a sistema quattro elementi: (1) attivismo civico; (2) tecnologie digitali; (3) partecipazione dei portatori di interessi; (4) regolazione pubblica. L'obiettivo è offrire agli attori civici maggiore trasparenza dei processi decisionali e a quelli istituzionali maggiore legittimazione del proprio operato

⁰² Il capitolo, curato da Gianluca Sgueo, è frutto degli studi dell'autore su partecipazione e attivismo. Parte delle riflessioni della prima e terza sezione del capitolo rielaborano il pensiero esposto nel libro *'Games, Powers & Democracies'* (nella versione italiana: 'Ludocrazia. Quando il gioco accorcia le distanze tra governi e cittadini') edito da Bocconi University Press/EGEA nel 2018. I contenuti della seconda sezione sono invece il risultato della elaborazione di dati e informazioni raccolte in merito a ciascuno dei quattro casi di studio. Le attività di raccolta, elaborazione e messa a sistema dei dati non sarebbero state possibili senza il contributo di Salvatore Papa.

Qui esaminiamo alcune esperienze di *civic tech* nel campo della partecipazione e del monitoraggio civico.⁰² Ci concentriamo sull'impatto (potenziale e attuale) che queste ultime esercitano sulla trasparenza e legittimazione delle istituzioni pubbliche. Proviamo così a rispondere a tre domande: fino a che punto, e in quale misura, la combinazione virtuosa tra attivismo civico e tecnologie è in grado di incidere sulla qualità del settore pubblico? Vogliamo provare a verificare se la combinazione virtuosa tra

tecnologia e attivismo sopperisce, del tutto o in parte, al deficit di inclusione e trasparenza di cui soffre il settore pubblico, soprattutto in alcune aree di regolazione (tipicamente quelle soggette alle attività dei gruppi di pressione). Per questo motivo il rapporto si concentra sulla fase della “decisione pubblica” – tenta cioè di comprendere in che modo le strutture decisionali pubbliche sono influenzate dalle (e conseguentemente reagiscono, assorbendo, oppure opponendo resistenza, alle) sollecitazioni provenienti dal binomio tecnologia-attivismo.

Spiegare l’impatto delle tecnologie civiche sulla trasparenza e inclusione non è sufficiente. Per completare il quadro è necessario porsi (e rispondere ad) altre due domande. Anzitutto, quali margini di sviluppo presentano le nuove tecnologie al servizio della società civile? L’ipotesi secondo cui la diffusione delle tecnologie digitali non abbia ancora mostrato a pieno le proprie potenzialità è diffusa nella comunità scientifica. Non sono chiari i confini e i limiti di queste potenzialità. Circo- stanza che ci porta alla terza domanda: quali sono i costi – economici, sociali, etici – della diffusione delle tecnologie civiche?

1.2 La società della convergenza

Alcune riflessioni d’insieme, per iniziare. Le tecnologie applicate alla vita quotidiana e alle interazioni sociali hanno prodotto benefici tangibili per molti (non per tutti, come vedremo nella sezione conclusiva di questo rapporto). Il più evidente tra questi è la drastica riduzione dei costi, economici e non, delle interazioni sociali. Oggi chiunque può accedere senza grandi sforzi a un pubblico potenzialmente infinito⁰³. La “connettività globale” è tra le evoluzioni sociali più importanti dell’epoca in cui viviamo⁴. Questa, a sua volta, alimenta una “cultura della convergenza” che è, di fatto, una cultura partecipativa. Chiunque abbia una connessione internet a dispo-

Oggi chiunque può accedere, senza grandi sforzi, a un pubblico potenzialmente infinito; questa connettività globale contribuisce ad alimentare una cultura della convergenza che è, di fatto, una cultura partecipativa.

sizione può presidiare attivamente settori che, fino a un recente passato, erano retaggio di pochi (i politici e gli opinion-maker, per esempio).⁰⁵

Il tessuto sociale e politico nella quale si sviluppa la società della convergenza è un tessuto dalla trama articolata. Guardiamo i dati. Ci sono, al mondo, tre miliardi di individui in possesso di oltre cinque miliardi – un numero che, si stima, triplicherà entro il 2020 – di apparecchiature elettroniche con una connessione a internet.⁰⁶ La Banca Mondiale ha calcolato che, a livello globale, per ogni cento individui sono attivi novantotto contratti di telefonia mobile. Nel 2007 erano la metà.⁰⁷ Ciascuno di noi interagisce fisicamente con il proprio cellulare una media di 2,600 volte ogni giorno.⁰⁸

La conoscenza, le informazioni, sono prodotte e scambiate a ritmi velocissimi.⁰⁹ Nel 1453 la notizia della caduta di Costantinopoli per mano dei Turchi – un evento cruciale che avrebbe cambiato per sempre, e in modo irreversibile, gli equilibri diplomatici del mondo allora conosciuto – impiegò quaranta giorni per arrivare al Papa a Roma. Nel 2011 e nel 2016 due eventi altret-

⁰³ M. Castells, *The Rise of the Network Society*, Blackwell, 1996

⁰⁴ G. Mulgan, *Connexity: How to Live in a Connected World*, Harvard Business School Press, 1997

⁰⁵ H. Jenkins, *Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the Twenty-First Century*, MIT Press, 2009

⁰⁶ Global Mobile Trends, 2017, disponibile qui: <https://bit.ly/2NKQge1>

⁰⁷ Banca Mondiale, *Mobile Cellular Subscriptions*, disponibile qui: <http://data-bank-worldbank.org>

⁰⁸ M. Winnick, *Putting a finger on our phone obsession*, Dscout blog, 16 giugno 2016, <https://blog.dscout.com/mobile-touches>

⁰⁹ WhatsApp nel 2017 ha raggiunto la cifra record di un miliardo e trecentomila utenti attivi in tutto il mondo ed è oggi, assieme a Facebook Messenger, la più nota tra le applicazioni di messaggistica istantanea. La notte del 31 dicembre 2017, in India, sono stati scambiati quattordici miliardi di messaggi di auguri attraverso questa applicazione. M. Singh, *WhatsApp hits 200 million active users in India*, Mashable, 24 February 2017, <http://mashable.com/2017/02/24/whatsapp-india-200-million-active-users>

tanto drammatici – la caduta delle torri gemelle a New York e l'attacco terroristico sferrato contro la città di Bruxelles – sono stati mostrati in diretta, in tempo reale, in tutto il globo. La velocità senza precedenti con cui scambiamo informazioni, unitamente al volume di informazioni che scambiano, hanno reso possibile la costruzione di alleanze ideologiche su ampia scala, e hanno fomentato la creazione di reti di solidarietà civica.

1.3 Il costo della convergenza

La convergenza, tuttavia, non è a costo zero per le democrazie. Una società nella quale individui e interessi interagiscono rapidamente, impegnati attivamente per raggiungere obiettivi comuni è, inevitabilmente, anche una società più esigente, soprattutto nei confronti di coloro cui affida la responsabilità di governo. La cultura della convergenza colloca in alto l'aspettativa media dei cittadini; al punto da renderla, a volte, fuori portata per la classe dirigente.

“Benvenuti nell'epoca dello scetticismo”, titolava un celebre editoriale del Washington Post nel 2017.¹⁰ È uno scetticismo diffuso e trasversale a gruppi sociali.

Il *World Values Survey* ci dice che, tra il 1990 e il 2006, la fiducia nei confronti dei partiti politici si è ridotta di ventisette punti percentuali, passando dal 49% al 27%. Tra il 2014 e il 2016, il *Democracy Index* stilato dal The Economist riporta un aumento del numero di soggetti sfiduciati in sedici delle venti democrazie qualificate come *full democracies*. L'*Harvard Institute of Politics* ci dice che il livello di fiducia dei giovani statunitensi tra diciannove e ventiquattro anni verso le principali istituzioni democratiche è ai minimi storici.¹¹ Apprendiamo dal quotidiano inglese *The Guardian* che meno dell'11% dei millenials europei è in grado di indicare il nome e cognome di almeno un eletto del Parlamento europeo.¹²

Si genera così un 'cortocircuito' tra le aspettative dei cittadini e le risposte della classe dirigente, con due conseguenze. *Primo*: si deteriora, fino a venir meno, il rapporto fiduciario tra cittadini e amministratori pubblici. *Secondo*: si espandono i margini di autonomia decisionale dei cittadini.

È questo lo scenario entro cui si colloca la tecnologia civica. Quest'ultima rappresenta, per un verso, il prodotto di questo cortocircuito di fiducia tra istituzioni e cittadini – corto circuito alimentato proprio dalla diffusione delle tecnologie. Per altro verso, le tecnologie civiche sono figlie dell'indipendenza acquisita dai cittadini, anche qui dovuta alla diffusione globale della tecnologia. I cittadini che popolano le democrazie contemporanee si uniscono in '*communities of practice*', aggregate

intorno a valori e condizioni sociali comuni. Le informazioni e le idee che scambiano tra loro i membri di queste comunità diventano fonte di potere. Le idee che circolano tra i membri di una comunità, una volta mature, si trasformano in proposte rivolte ai decisori pubblici.¹³ La tecnologia civica ne è il volano.

La cultura della convergenza colloca più in alto le aspettative dei cittadini nei confronti delle istituzioni, al punto da renderle, a tratti, fuori portata per la classe dirigente.

¹⁰ R.J. Samuelson, *We Entered the Era of Disbelief*, Washington Post, 26 febbraio 2017

¹¹ Harvard Institute of Politics, *Low Midterm Turnout Likely, Conservatives More Enthusiastic*, 2014

¹² J. Coman, T. Helm, *Voters Can't Name Their MEP as Poll Highlights Disengagement with the EU*, The Guardian, 10 maggio 2014

¹³ I. Wu, *Forging Trust Communities. How Technologies Changes Politics*, Johns Hopkins University Press, 2015

1.4 Nomenclature

Non esiste, oggi, una singola tassonomia delle esperienze di tecnologia civica. Al contrario, ce ne sono diverse in uso. Ciascuna di queste osserva e descrive il fenomeno muovendo da punti di vista diversi.

Il *Technology & Civic Engagement Team* della Microsoft, ad esempio, nel 2016 ha pubblicato una ricerca sull'ecosistema globale delle *civic tech*, definendo una serie di parametri utili a classificare le migliaia di iniziative ascrivibili al settore delle tecnologie civiche, dando loro una collocazione in base al ruolo e le funzioni esercitate.¹⁴ Tra i criteri utilizzati dal gruppo di ricercatori incaricato di redigere il rapporto, c'è quello funzionale. Le esperienze di *civic tech* sono cioè classificate in funzione delle azioni che promuovono.

Se usiamo il criterio funzionale possiamo distinguere tre casi di tecnologia civica: "conformista", "riformista" e "trasformista". La tipologia conformista include le iniziative che replicano le strutture sociali e di potere, limitandosi a trasportarle in formato digitale. Le forme di *civic tech* che mirano al miglioramento dello status quo, generalmente attraverso l'utilizzo del web, sono

definite riformiste. Il terzo tipo, trasformista, include le esperienze di tecnologia civica più innovative: in questo caso l'obiettivo è la redistribuzione del potere dalle élite alla collettività.

Il rapporto della Microsoft è stato ispirato, in parte, da uno studio pubblicato tre anni prima dalla Knight Foundation.¹⁵ Quest'ultima identificava, sempre attraverso il criterio funzionale, due macro-famiglie di tecnologie civiche: quella dell'*Open Government* e quella che la Fondazione definiva '*Community Action*'. La prima famiglia includeva sei cluster. Tra questi ci sono l'accesso e la trasparenza dei dati, i processi decisionali pubblici e il *voting*. Nella seconda famiglia erano raccolti quattro cluster, tra cui *crowdfunding* civico, *crowdfunding* informativo e *Peer-to-Peer Sharing*.

Esistono altri tentativi di classificare il settore delle tecnologie civiche che seguono un approccio diverso, attento ai soggetti coinvolti. Un esempio di questo tipo è la tassonomia stilata dall'ente filantropico Omidyar Network.¹⁶ Questa divide le esperienze *civic tech* in tre categorie: quella "da cittadino a cittadino", quella "dai cittadini al governo" e quella della "tecnologia governativa" – in inglese *e-government*.¹⁷ La prima riguarda l'uso di tecnologie che mobilitano i cittadini e ne rafforzano i legami. La seconda categoria, "dai cittadini al governo", include le iniziative che sfruttano la tecnologia per migliorare i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Il terzo tipo di *civic tech* è quello della "tecnologia governativa". Vi sono comprese tutte le iniziative che mettono la tecnologia al servizio della trasparenza ed efficienza delle strutture pubbliche.

Esistono, infine, approcci ibridi al problema. Questi uniscono elementi tipici dell'approccio funzionale con altri di pertinenza dell'approccio soggettivo. Ne sono esempio la quadripartizione stilata da Tom Steinberg, per anni Direttore di MySociety, e la bipartizione proposta dal co-fondatore del Personal Democracy

Ci sono diverse nomenclature in uso per classificare le esperienze di civic tech: in funzione delle azioni che promuovono, ad esempio; oppure dei soggetti coinvolti; oppure, ancora, attraverso approcci ibridi che uniscono elementi dei due precedenti approcci.

¹⁴ M. Stempeck, *Towards a Taxonomy of civic technology*, 27 Aprile 2016, Microsoft blogs

¹⁵ Knight Foundation, *The Emergence of Civic Tech: Investments in a Growing Field*, 2013

¹⁶ Omidyar Network, *Engines of change. What civic tech can learn from social movements*, 2016

¹⁷ Per una definizione di *e-government* si vedano M. Sorrentino, *Interpreting E-government: Implementation as the Moment of Truth*, Springer 2007; E. Di Maria, S. Micelli (a cura di), *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Franco Angeli 2009; A. Munoz, R. Bolivar (eds.), *International E-Government Development. Policy, Implementation and Best Practice*, Palgrave 2018

¹⁸ T. Steinberg, *What should we do about the naming/deficit surplus?*, MySociety Blog, 9 aprile 2013

¹⁹ E. Zuckerman, *Beyond the "Crisis in Civics"*, Personal Blog, 2003

²⁰ In una versione più recente di questo schema, Zuckerman abbandonerà questa seconda distinzione, riconoscendo che anche le forme di coinvolgimento simbolico possono avere, nel lungo periodo, un impatto profondo sui sistemi democratici.

²¹ M. Sifry, *Civic Tech and Engagement: in Search of a Common Language*, Techpresident, 5 settembre 2014

Forum, Michael Sifry. Iniziamo dai quattro segmenti proposti da Steinberg.¹⁸ Il primo include le *Decision influencing organisations* (l'obiettivo di queste è intervenire, modificandole, sulle decisioni prese dai decisori pubblici); il secondo comprende le *Regime Changing Organisations* (il cui obiettivo non è persuadere, ma sostituirsi ai decisori pubblici); fanno parte del terzo le *Citizen Empowering Organisations* (che mirano a dare ai cittadini strumenti utili ad aumentare il proprio peso nei processi decisionali); infine, le *Digital Government Organisations* sono concentrate sul miglioramento dei processi di digitalizzazione delle strutture pubbliche.

L'ipotesi di Sifry, invece, prende spunto dal pensiero di un altro studioso americano, Ethan Zuckerman, direttore del Center for Civic Media del Massachusetts Institute of Technology. In uno dei suoi scritti Zuckerman discute del tipo di *engagement* che possono avere i cittadini.¹⁹ Le ipotesi, a suo giudizio, sono due. Da una parte si collocano il *thin* e *thick engagement*, che distinguono la maggiore o minore intensità dell'impegno richiesto ai soggetti coinvolti. Sul versante opposto troviamo le forme di coinvolgimento *symbolic* o *impactful* – in base al tipo di impatto prodotto dalle azioni dei soggetti coinvolti.²⁰ Sifry suggerisce di usare gli stessi criteri per classificare le tipologie di tecnologia civica.²¹ Pertanto, Change.org (e in generale tutte le iniziative di *e-petitioning*) si colloca nel quadrante composto dall'incontro tra forme di coinvolgimento simbolico e *thin engagement*. Invece un caso come SeeClickFix andrebbe localizzato nel quadrante dove si incrociano forme di *engagement* di tipo *impactful* e *thick*. Seguendo questo approccio – prosegue Sifry – possiamo estrapolare quattro categorie di tecnologia civica: *clicktivism*, *story-sharing*, *feedback filters* e *public squares*.

SEZIONE II – CASI

1.5 Tecnologia civica e partecipazione

In questa sezione ci concentriamo sulle esperienze di tecnologia civica che, applicando l'approccio funzionale, qualificherebbero come trasformiste; oppure che, facendo uso dell'approccio soggettivo, considereremmo del tipo 'dai cittadini al governo'. Analizziamo, in altre parole, le esperienze di tecnologia civica che richiedono agli aderenti un impegno consistente (*thick*), e mirano ad abbattere i monopoli di potere (*impactful*). Le iniziative di cui ci occupiamo intendono redistribuire il potere alla società civile garantendo, in ultima battuta, l'esercizio di un potere pubblico più trasparente ed equo (le *Citizen Empowering Organisations* di cui parla Steinberg).

Abbiamo selezionato quattro casi di studio, misurandone l'impatto sulla base di alcune variabili:

- (1) il numero di soggetti coinvolti;
- (2) la longevità dell'esperimento;
- (3) la complessità dello stesso;
- (4) le finalità perseguite.

Una rassegna esaustiva, in questa sede, non è possibile. Abbiamo pertanto selezionato quattro casi che riteniamo interessanti. La selezione del campione ha seguito due criteri. Primo, l'omogeneità degli obiettivi perseguiti, ovvero il miglioramento delle qualità dei sistemi democratici. Secondo, la variabilità dell'impatto prodotto, su una scala ai cui estremi si collocano, da una parte, il fallimento e dall'altra il successo delle iniziative intraprese. Come vedremo meglio in questa sezione e in quella conclusiva, la collocazione dei casi di studio sulla scala dell'impatto è determinata dalla ponderazione di elementi diversi. Tra questi ci sono il numero di soggetti coinvolti, la longevità dell'esperimento, la complessità dello stesso e le finalità perseguite.

Dicevamo di quattro casi di studio. Di questi offriamo una rapida panoramica, da cui estrapolare informazioni utili alla costruzione di un quadro di riferimento più ampio. Per ciascun caso offriamo una sintetica descrizione, indichiamo gli spunti più interessanti, in particolare quelli che incidono direttamente sulla trasparenza dei processi decisionali e delle interazioni tra pubblico e privati. Per ciascuno dei casi selezionati, infine, facciamo il punto sullo stato dell'arte, attraverso una sintetica descrizione degli obiettivi raggiunti.

Gli elementi che ricorrono in ciascuna delle quattro esperienze di tecnologia civica – la natura giuridica, l'anno di creazione, il luogo, la struttura, il fatturato e i destinatari – sono sintetizzati all'interno di una tabella alla fine di questa sezione. La tabella, oltre alla funzione di sintetizzare le informazioni di base, è utile per illustrare tanto le potenzialità quanto i rischi delle tecnologie civiche – di questi ultimi si occuperà la terza sezione del capitolo.

1.6.1 Politiche pubbliche costruite dal basso – *Crowdlaw*

Negli ultimi cinque anni il numero di piattaforme online progettate per incoraggiare i cittadini a contribuire alla costruzione delle politiche pubbliche locali o nazionali è aumentato esponenzialmente.

Il GovLab della New York University censisce decine di iniziative di questo tipo. Le definisce "*crowdlaw*" – cioè iniziative che puntano sulla collaborazione dei cittadini (il *crowd*) per produrre norme (la *law*) a beneficio delle collettività cui appartengono. In modo forse un po' enfatico, gli autori celebrano queste iniziative come la soluzione ai problemi delle democrazie contemporanee.²²

A Buenos Aires, per esempio, l'amministrazione locale utilizza '*Buenos Aires Elige*'. A dodici mesi di distanza dal lancio, nel 2017, l'iniziativa aveva già raccolto ventiseimila proposte. La seconda città più popolosa della Spagna, Barcellona, dal 2016 ha introdotto '*Decidim*' (termine catalano che significa "noi decidiamo") per chiedere ai propri cittadini di contribuire all'ideazione delle politiche urbane. La piattaforma è stata inaugurata in occasione dell'approvazione del nuovo piano urbanistico cittadino. '*Mi Senado*' e '*Urna de Cristal*' sono entrambe iniziative promosse dal governo colombiano. Con la prima, gli utenti possono suggerire miglioramenti alle proposte di legge in corso di approvazione, reagendo in

Le iniziative di *crowdlaw* favoriscono la collaborazione tra cittadini (*crowd*) allo scopo di produrre norme (*law*). Sono iniziative che nascono grazie a piattaforme online progettate per incoraggiare i cittadini a contribuire alla costruzione delle politiche pubbliche locali o nazionali.

²² Si veda B. Noveck, *Elections won't save our democracy. But 'crowdlaw' could*, Washington Post, 2 Ottobre 2018

1.6.2

tempo reale alle votazioni che si svolgono presso le aule parlamentari. Anche con *'Urna de Cristal'* gli utenti possono suggerire idee relativamente al processo legislativo; oppure possono contattare direttamente il governo per esporre lamentele sulle agenzie governative. In Italia, infine, il Comune di Torino ha introdotto *'DecidiTorino'*, piattaforma online che aggrega più funzioni: consultazioni pubbliche, un forum aperto al dibattito degli utenti della piattaforma, oltre alla possibilità per questi ultimi di presentare proposte autonomamente.

LawMaker: la costruzione collettiva delle politiche pubbliche

Benché le iniziative di *CrowdLaw* contribuiscano in modo importante all'innovazione del settore pubblico, esulano dal tema di questo capitolo. Sono, infatti, iniziative promosse direttamente dalle pubbliche amministrazioni, o comunque realizzate attraverso il sostegno di queste ultime. *LawMaker*, invece, sposta il baricentro della costruzione dal basso delle politiche pubbliche dalle istituzioni alla società civile.

Fondata nel 2017 da Amit Thakkar, politico democratico californiano, in collaborazione con il tecnologo di area repubblicana John Brennan, *Lawmaker* offre due servizi. Il primo, di *coalition building*, offerto gratuitamente a tutti i cittadini; il secondo, a pagamento, raccoglie diversi servizi offerti a partiti politici, candidati alle tornate elettorali e gruppi di advocacy. I servizi a pagamento includono sondaggi, analisi dati e attività di comunicazione.²³

La parte più interessante, ai nostri scopi, è quella del servizio gratuito di *coalition building*. L'idea è semplice. *LawMaker* offre agli utenti una serie di informazioni utili per trasformare un'idea in una proposta concreta, che possa essere sottoposta all'attenzione del legislatore (il bacino di utenza dell'iniziativa include tutti gli Stati federali degli Stati Uniti). La proposta di policy, una volta lanciata, si sviluppa secondo le dinamiche del *crowdsourcing*. Si basa cioè sul contributo volontario della comunità che, attraverso le competenze e la conoscenza messe a disposizione dai partecipanti, consente all'idea di maturare dallo stato embrionale a quello di *policy proposal*. Gli utenti di *LawMaker* possono dunque suggerire modifiche, oppure votare a sostegno dell'idea espressa da altri utenti.

Vale la pena fare un rapido cenno al concetto di *crowdsourcing*. Si tratta di un concetto relativamente recente. Viene usato per descrivere modelli operativi basati sul contributo di un numero variabile di individui al raggiungimento di obiettivi posti da un organismo pubblico o privato.²⁴ I benefici principali del *crowdsourcing* sono quindi, da una parte, il contenimento dei costi e dall'altra il miglioramento della qualità del prodotto finale. L'idea di applicarne le dinamiche al settore pubblico, affidando alla collettività un ruolo centrale nell'elaborazione della legislazione, è maturata pochi anni fa. Il celebre pre-

LawMaker è un'iniziativa che mira alla costruzione 'dal basso' delle politiche pubbliche. Gli utenti possono suggerire proposte, apportare modifiche alle idee altrui, oppure votare a sostegno dell'idea espressa da altri utenti.

²³ Per approfondimenti: TechLi, *Influencing your government through a web platform: Interview with Amit Thakkar*, disponibile qui <https://techli.com/2018/04/influencing-your-government-through-a-web-platform-interview-with-amit-thakkar/>

²⁴ J. Howe, *The Rise of Crowdsourcing*, *Wired*, 1 Giugno 2006; D.C. Brabham, *'Crowdsourcing as a model for problem-solving: An introduction and cases'*, *Convergence: The International Journal of Research Into New Media Technologies*, 14.1, 75-90 (2008)

²⁵ L'epilogo dell'iniziativa non è stato tuttavia positivo. Il testo finale della nuova Costituzione, passato il vaglio di un referendum popolare, è stato rigettato dal Parlamento islandese.

²⁶ Si veda V. Lehdonvirta, J. Bright, *Crowdsourcing for Public Policy and Government*, Policy and Internet, 7.3, pp. 263-267, 2015

²⁷ Si veda sul punto, G. Sgueo, *Ludocrazia. Quando il gioco accorcia le distanze tra governi e cittadini*, Egea 2018

corsore in materia è stata la riforma costituzionale islandese del 2011. Per la prima volta in un processo di revisione costituzionale, i cittadini islandesi hanno avuto la possibilità di commentare le bozze di testo attraverso la pagina Facebook del Consiglio costituzionale islandese.²⁵ L'Estonia, nel 2013, ha avviato un progetto simile: *Rahvakogu* è una piattaforma online nata per raccogliere idee e proposte di riforma della legislazione elettorale e discipli-

na dei partiti politici estoni. Il successo di tali iniziative è tale che alcuni ricercatori dell'*Oxford Internet Institute* hanno sostenuto provocatoriamente che se le elezioni fossero inventate oggi probabilmente verrebbero chiamate "crowdsourcing del governo".²⁶

Rispetto ai casi appena descritti, la novità di *LawMaker* (e delle iniziative a esso assimilabili) è che sottrae all'istituzione pubblica il controllo della raccolta di idee, affidandolo interamente ai cittadini. Inoltre, in linea con un trend in rapida affermazione tra le iniziative di questo genere, la piattaforma fa uso di una strategia di *gamification*: maggiore il numero di modifiche e suggerimenti proposte e accettati, più elevate le possibilità che la proposta sia condivisa e sostenuta da altri utenti.²⁷ Stando alle regole del sistema, al raggiungimento di cento sostenitori è suggerito di condividere la proposta attraverso i social networks con un gruppo selezionato di pubblici ufficiali. La frequenza dei successivi aggiornamenti nei confronti di costoro è direttamente proporzionale al numero di sostenitori delle singole proposte.

Nonostante l'approccio innovativo, l'impatto prodotto da *LawMaker* è pari a zero. Nessuna delle proposte presenti sul sito, infatti, ha raggiunto il numero minimo di sostenitori - 100 - che, secondo le regole della piattaforma, consente di inviare la proposta ai titolari di incarichi pubblici. È un dato che fa riflettere. Torneremo a parlarne più avanti.

1.7 **Parlement et Citoyens: la comunità che legifera**

Parlement et Citoyens è un'iniziativa lanciata nel 2013 dall'ente no-profit francese Cap Collectif con l'obiettivo di mettere i cittadini in condizione di incontrarsi in rete e discutere progetti legislativi. Con il tempo l'iniziativa ha definito meglio il proprio ambito operativo, coinvolgendo parlamentari e cittadini francesi nell'elaborazione di progetti di legge. Oggi l'adesione alla piattaforma è consentita alle organizzazioni con e senza scopo di lucro, ai parlamentari e, appunto, ai cittadini.

Come nel caso di *LawMaker*, *Parlement et Citoyens* fa leva sul principio del *crowdsourcing*. Rispetto a quello, tuttavia, presenta due differenze importanti. Anzitutto, prevede il coinvolgimento dei decisori pubblici sin dall'inizio, senza porre soglie di sbarramento al numero di preferenze espresse per le idee presentate sulla piattaforma. Anzi, il meccanismo è inverso rispetto al caso americano. Sono i parlamentari che vogliono coinvolgere i cittadini nella redazione di un progetto di legge ad avviare una consultazione sul sito web della piattaforma. Terminata la consultazione, viene pubblicata

Parlement et Citoyens è un'iniziativa finalizzata a sostenere il dibattito online tra cittadini e legislatori pubblici su singoli progetti legislativi. A una fase iniziale di consultazione segue la pubblicazione online di una sintesi dei contributi, e infine un dibattito (online) con il parlamentare promotore dell'iniziativa.

online una sintesi dei contributi, cui segue un dibattito con il parlamentare promotore dell'iniziativa. A conclusione di questo processo, i parlamentari si impegnano a presentare il disegno di legge all'Assemblea nazionale o al Senato.

Sotto questo punto di vista, *Parlement et Citoyens* è assimilabile, per struttura e funzioni, alla celebre piattaforma di geo-mappatura *Ushahidi* e alla *e-Rulemaking Initiative*. *Ushahidi* (termine che in Swahili significa "testimone") nasce nel 2008, in Kenya, grazie all'impegno di alcuni blogger locali. Ha il compito di monitorare episodi di violenza nel periodo post elettorale. È un successo. Supera presto quarantacinquemila utenti, ottiene visibilità internazionale, sensibilizzando così l'opinione pubblica su temi altrimenti ignorati dalla stampa locale. La *e-Rulemaking Initiative*, sviluppata dalla Cornell University, ha prodotto una piattaforma pubblica di partecipazione chiamata *RegulationRoom.org*, attraverso la quale i cittadini potevano scambiare idee e progetti. Lo scopo, anche in questo caso, era incoraggiare il coinvolgimento della società civile nei processi decisionali.

Un'altra differenza di *Parlement et Citoyens* rispetto a *LawMaker* consiste nel fatto che il primo, oltre al tentativo di migliorare il coinvolgimento della società civile nei processi decisionali, ambisce anche a esercitare funzioni di controllo sulla trasparenza del processo decisionale. Quello della società civile che ambisce al ruolo di *watchdog* usando le tecnologie digitali, peraltro, è un tema affascinante, ma non privo di perplessità. Le iniziative promosse da enti no-profit (incluse quelle di *civic tech*) per monitorare la trasparenza delle procedure decisionali proliferano in tutto il mondo. In Italia c'è *Openpolis*, in Germania *Lobbyplag*, negli Stati Uniti sono attive *Maplight* (che mostra la correlazione tra i finanziamenti ricevuti dai congressisti e le preferenze di voto espresse da costoro durante la legislatura) e *Legistorm* (che tiene traccia e diffonde tutta l'attività dei membri del Congresso statunitense, incluse le dichiarazioni ai media e le attività collaterali in cui sono coinvolti), mentre in Francia è operativa, appunto, *Regard Citoyens*.

Ora, pur riconoscendo a queste iniziative il merito di diffondere la cultura della trasparenza e del monitoraggio civico, ci sono due contestazioni che vengono mosse generalmente nei loro confronti. La prima riguarda la certificazione delle informazioni diffuse. In alcuni casi i progetti di monitoraggio civico si concludono in un lasso di tempo molto breve, quello che intercorre tra l'avvio e la conclusione di una campagna di mobilitazione. In questi casi è difficile, se non impossibile, certificare la fondatezza e il rigore scientifico dei dati diffusi. Peraltro, non è raro il caso in cui l'operato dei soggetti promotori di queste iniziative proceda a singhiozzo, a causa dell'assenza di finanziatori e della natura prevalentemente volontaristica del contributo di coloro che sono assegnati ai progetti. Motivo, quest'ultimo, che contribuisce alla difficoltà di certificare la correttezza dei dati raccolti. La seconda perplessità riguarda la legittimazione al controllo. Nel caso in cui accedano a finanziamenti pubblici, le associazioni che pretendono di esercitare funzioni di vigilanza si trovano, paradossalmente, nelle stesse condizioni dei soggetti pubblici che si propongono di controllare. Devono cioè certificare la terzietà rispetto a qualsiasi interesse, non disponendo però di alcun organismo terzo formalmente deputato a controllarne l'operato.²⁸

Proviamo a illustrare la potenzialità della piattaforma attraverso la descrizione di due iniziative. La prima, promossa da Bruno Studer, deputato eletto con *EnMarche*, prende il nome di #ÉcoleNumérique. La consultazione si è svolta lungo un arco temporale di un mese (dal primo al 30 Settembre), ha attratto 2,000 partecipanti che hanno presentato 2,478 proposte e votato 29,219 volte. La seconda iniziativa – promossa dal gruppo parlamentare *Socialiste et Républicain* del Senato

²⁸ La soluzione proposta da alcune associazioni è l'adozione di codici di condotta o standard etici e nella trasparenza dei bilanci attraverso il web.

– ha coinvolto i cittadini in occasione del dibattito sulla riforma della costituzione 2018. La proposta è stata presentata nella forma della petizione, con l’impegno formale da parte dei proponenti di rispondere alle proposte che avessero raggiunto almeno 5,000 voti e di organizzare successivamente un incontro pubblico con i cittadini, accademici ed esponenti politici per dibattere delle proposte avanzate. La consultazione ha attratto 934 partecipanti, che hanno presentato 1,255 commenti e votato 9,172 volte.

1.8

OpenSecrets: la politica trasparente

Si è detto poc’anzi delle iniziative di tecnologia civica che ambiscono a svolgere un ruolo di monitoraggio della trasparenza delle istituzioni. Il caso di *OpenSecrets*, che tra quelli citati in questo capitolo è il più risalente nel tempo, è emblematico. *OpenSecrets* nasce nel 1996 su iniziativa del *Center for Responsive Politics*, un think-tank statunitense che dal 1983 traccia i finanziamenti privati alla politica negli Stati Uniti e prova a identificare gli effetti delle donazioni sulle elezioni e sulle politiche pubbliche. Con oltre trenta anni di esperienza alle spalle, *OpenSecrets* è un punto di riferimento nel campo della trasparenza delle attività dei gruppi di pressione.

Oggi, peraltro, *OpenSecrets* ha esteso proprio raggio di azione: oltre alle informazioni diffuse dalla Commissione elettorale federale sul finanziamento delle campagne elettorali, vengono monitorati sia i cd. ‘super PAC’ (le organizzazioni no-profit e fondazioni create per raccogliere finanziamenti elettorali) sia i casi di “*revolving doors*” (controllando le violazioni al regime delle incompatibilità che vige nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che lasciano l’amministrazione di appartenenza per lavorare nel settore privato)²⁹ sia, infine, le finanze personali dei membri del Congresso, del Presidente e dei funzionari apicali dell’amministrazione federale.

I dati acquisiti ed elaborati da *OpenSecrets* sono a disposizione, gratuitamente, di chiunque voglia studiarli. Sono peraltro offerti in formato accessibile e di facile comprensione anche a un pubblico di non addetti ai lavori. Nel 2016, ultimo dato disponibile, il sito web di *OpenSecrets* ha registrato circa 40 milioni di visualizzazioni, da parte di 7 milioni di visitatori unici.

Grazia alla solida reputazione costruita nel tempo, e certificata da numerosi riconoscimenti pubblici, le notizie di *OpenSecrets* sono frequentemente citate dalle principali testate giornalistiche, network televisivi e radiofonici, tra cui il New York Times, il Wall Street Journal, USA Today, Fox News, CNN, MSNBC e National Public Radio. Le ricerche degli esperti di *OpenSecrets* – volti familiari nei notiziari nazionali – sono citate frequentemente anche nelle analisi e approfondimenti giornalistici e accademici su questioni di rilievo politico.

OpenSecrets traccia i finanziamenti di soggetti privati ai politici statunitensi; tiene traccia dei casi di “revolving doors”; e, più in generale, monitora le finanze dei membri del Congresso, del Presidente e dei funzionari apicali dell’amministrazione federale.

²⁹ Lo scopo dei limiti alle *revolving doors* è duplice. Il primo è impedire che eventuali conflitti di interesse distorcano la concorrenza tra imprese nel momento in cui l'ex titolare di incarico pubblico si avvale del proprio bagaglio di conoscenze e informazioni (talora riservate) per il beneficio dell'azienda per cui lavora. Il secondo risponde alla necessità di evitare il rischio che la fuga di cervelli – o *brain drain* – dal pubblico al privato possa influire sull'efficienza delle amministrazioni, che si vedrebbero private di figure chiave senza la possibilità di trovare sostituzioni adeguate in tempi brevi. Si veda, per approfondimenti, G. Sgueo, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, II, 2014, pp. 477-491

1.9

Integrity Watch: il guardiano dell'etica

Integrity Watch nasce nel 2014, in concomitanza con l'avvio della nuova legislatura dell'Unione europea, per monitorare l'etica e trasparenza delle istituzioni dell'Unione. La sponsorizza un'organizzazione non governativa da sempre attiva nel campo del contrasto ai fenomeni corruttori: Transparency International.

Grazie a *Integrity Watch* giornalisti, ricercatori, o semplici curiosi possono monitorare l'integrità delle decisioni prese dai politici dell'Unione. A tal fine, gli autori dell'iniziativa raccolgono e armonizzano i dati dispersi sui siti istituzionali al fine di renderli di più facile fruizione. Si tratta, in particolare: (1) di tutti i dati relativi ai membri del Parlamento europeo, sulle loro attività e sui redditi esterni (raccolti dal profilo personale pubblicato sul sito del Parlamento europeo e dalle dichiarazioni di interessi finanziari); (2) i dati sull'esercizio delle attività lobbistiche a Bruxelles (ottenuti incrociando le informazioni diffuse dalla Commissione europea sugli incontri con i rappresentanti di interessi e quelle pubblicate attraverso il Registro per la trasparenza dell'UE); (3) i dati sull'occupazione post-mandato degli ex membri del Parlamento europeo e dei Commissari (frutto dell'incrocio tra diverse fonti: decisioni della Commissione sulle attività degli ex commissari, Facebook, articoli e siti web dei nuovi datori di lavoro).

Integrity Watch raccoglie i dati dispersi sui siti istituzionali dell'Unione Europea e li rende di più agevole fruizione per il grande pubblico. Grazie a questo lavoro di ricostruzione e armonizzazione, giornalisti, ricercatori, o semplici curiosi vengono coinvolti nel processo di monitoraggio dell'attività politica dell'Unione.

1.10

10. Obiettivi, strategie, impatto

È giunto il momento di fare il punto. Abbiamo incontrato un'iniziativa promossa da un politico statunitense che mira a mobilitare l'opinione pubblica, invitandola a proporre e sostenere nuove idee attraverso una piattaforma online. L'obiettivo di trasformare le idee in politiche pubbliche, tuttavia, si è scontrato finora con un numero troppo basso di promotori e sostenitori. Ci siamo poi imbattuti in un sito web attraverso il quale cittadini e gruppi di pressione possono essere coinvolti dai parlamentari francesi alla elaborazione di progetti di legge. Ad alcune proposte hanno aderito in molti, offrendo un numero consistente di idee e suggerimenti. Terzo, abbiamo descritto un'istituzione no-profit che, negli Stati Uniti, raccoglie centinaia di migliaia di dati, da fonti diverse, li elabora, sintetizza e rende accessibili all'opinione pubblica, con l'obiettivo di rendere la politica più trasparente. È un'iniziativa di successo, che ha saputo ritagliarsi un ruolo chiave nel dibattito pubblico statunitense. Chiude l'elenco un'altra iniziativa – stavolta europea – che monitora attori pubblici e istituzioni dell'Unione, tutelando l'integrità dei comportamenti individuali.

La tabella che segue (No. 1) sintetizza i punti essenziali delle quattro iniziative analizzate. Di ciascuna si indica la natura giuridica (ossia, chi ha creato e gestisce l'iniziativa), l'anno e il luogo in cui l'iniziativa è stata lanciata; la struttura e fatturato (informazioni utili a comprendere la dimensione dell'iniziativa); i clienti (ossia i soggetti per cui l'iniziativa è pensata); infine, il contributo del caso in oggetto al tema della trasparenza.

TABELLA NO. 1

ELEMENTI DI BASE DELLE INIZIATIVE CIVIC TECH ANALIZZATE NEL CAPITOLO

CIVIC TECH	NATURA GIURIDICA	ANNO E LUOGO	STRUTTURA E FATTURATO	CLIENTI
Law Marker	Amit Thakkar (fondatore), politico democratico, California Jon Brennan, programmatore repubblicano, New York	2017 California, USA	Amit Thakkar, Founder & CEO Jon Brennan, CTO Mike Brennan, VP Marketing	Cittadini, partiti politici, candidati, gruppi di advocacy
Parlement et Citoyens	Cap Collectif, Democratie Ouverte	2013, Francia	Fanno parte del CDA: parlamentari, personalità "qualificate", comunità locali, sindacati e organizzazioni professionali, associazioni e fondazioni, amministrazioni e organi consultivi, cittadini	Cittadini, parlamentari, organizzazioni con e senza scopo di lucro
Open Secrets	Center for Responsive Politics	1996 Washington DC, USA	Team di giornalisti, ricercatori ed esperti di tecnologia, 20+ persone	Aziende, cittadini
Integrity Watch	Transparency International EU (TI EU)	2014, Bruxelles, Europa	Transparency International sezione di Bruxelles – Policy Officer EU Integrity Daniel Freund. Il progetto è cofinanziato dalla Open Society Initiative for Europe (OSIFE), con un contributo della King Baudouin Foundation (KBF)	Cittadini, giornalisti e società civile

Cosa accomuna e cosa, invece, differenzia queste iniziative di tecnologia civica? In comune ci sono certamente gli obiettivi di fondo. Coerentemente con quanto detto in precedenza a proposito della natura di alcune *civic tech*, le quattro iniziative che abbiamo analizzato in questa sezione tentano di migliorare i sistemi democratici entro cui operano.

Lo fanno però – ed è una prima differenza – con strategie diverse. Nel primo e nel secondo caso operano cercando di coinvolgere la società civile nei processi decisionali. L'*empowerment* civico è diretto, agevolato dall'interazione tra decisori pubblici e la collettività. Nel secondo e nel terzo, invece, l'*empowerment* civico è indiretto. *OpenSecrets* e *Integrity Watch* monitorano l'andamento dei processi decisionali, raccogliendo informazioni che mettono a disposizione della collettività. Lasciano che sia quest'ultima, con le informazioni che ha a disposizione, a valutare opportunità, tempi e modalità di azione.

Per questo motivo – ed è la seconda differenza – l'impatto prodotto è diverso. Anzitutto, perché cambia il modo di misurarlo tra i casi del primo e del secondo tipo. Se, nel primo caso, è possibile verificare il buon esito di un'iniziativa facendo riferimento a dati concreti, il numero di partecipanti ad esempio, in quelle del secondo tipo questa valutazione è più difficile, almeno nel breve e medio periodo. La costruzione di una cultura della trasparenza – quello cui ambiscono *OpenSecrets* e *Integrity Watch* – è un processo lungo e tendenzialmente avaro di eventi eclatanti in base ai quali poter decretare il successo o l'insuccesso di un'iniziativa. Sia chiaro, comunque, che il fatto che cambino le modalità di misurazione non significa che solamente le prime siano iniziative di successo.

La tabella No. 2, riassume quanto appena detto, mettendo a confronto obiettivi, con le strategie adottate e l'impatto prodotto.

TABELLA NO. 2
OBIETTIVI, STRATEGIE E IMPATTO

CIVIC TECH	OBIETTIVI	STRATEGIE	IMPATTO	EMPOWERMENT CIVICO
Law Marker	Partecipazione	Crowdsourcing + Mass Mobilisation	Breve periodo	Diretto
Parlement et Citoyens	Partecipazione + monitoraggio civico	Crowdsourcing + Watchdog	Breve periodo	Diretto
Open Secrets	Monitoraggio civico	Monitoring + information	Lungo periodo	Indiretto
Integrity Watch	Monitoraggio civico	Monitoring + information	Lungo periodo	Indiretto

SEZIONE III – PROBLEMI

1.11 Il divario tra attese e risultati. Siamo pronti per l'innovazione?

Nelle sezioni precedenti del capitolo abbiamo discusso della rapida diffusione – e diversificazione – delle tecnologie civiche; successivamente abbiamo messo a confronto quattro casi. Ci siamo soffermati sugli obiettivi perseguiti, le strategie attuate e l'impatto prodotto da ciascuna delle quattro iniziative. Abbiamo raccolto così elementi preziosi per rispondere alle tre domande di fondo di questa ricerca. Ovvero: fino a che punto, e in quale misura, la combinazione virtuosa tra attivismo civico e tecnologie è in grado di incidere sulla qualità del settore pubblico? Quali margini di sviluppo presentano le nuove tecnologie al servizio della società civile? Quali sono i costi economici, sociali ed etici della diffusione delle tecnologie civiche?

I regolatori pubblici, quando non apertamente ostili, sono lenti ad adattarsi ai cambiamenti. Innovare, tuttavia, è sempre più una scelta necessaria. I decisori pubblici di tutto il mondo ricorrono a designer, creativi e comunicatori con l'obiettivo di rendere le politiche pubbliche più dinamiche e accattivanti.

In questa ultima sezione completiamo la risposta a queste domande muovendo da un punto di vista diverso, quello dei problemi che generano le tecnologie civiche. Ce ne sono tre fondamentali: anzitutto, il divario tra i benefici attesi dalle tecnologie civiche e la refrattarietà

all'innovazione da parte del settore pubblico; inoltre, il tema dell'impatto delle tecnologie civiche sui sistemi democratici e, contestualmente a quello, il tema della misurabilità dell'impatto; infine, il tema dell'inclusione.

Iniziamo dal divario tra aspettative, o benefici attesi, e realtà delle pubbliche amministrazioni. Abbiamo, da una parte, cittadini che, attraverso l'uso di tecnologie digitali, fanno pressione sui decisori pubblici affinché adottino decisioni più condivise e trasparenti. I decisori pubblici, a loro volta, riconoscono nelle iniziative di *civic tech* un'opportunità per adeguare il proprio passo al progresso tecnologico, recuperare il rapporto di fiducia con i cittadini (e, per il tramite di questo, legittimare il proprio operato). I decisori pubblici mirano inoltre a ridurre i costi di gestione degli apparati burocratici ed elaborare risposte efficaci a problemi globali.

Questi i benefici attesi – quale, invece, la realtà in cui versano la maggior parte delle pubbliche amministrazioni? Bisogna considerare, al riguardo, la naturale resistenza al cambiamento dei regolatori pubblici. Quando non apertamente ostili all'innovazione, questi sono lenti ad adattarsi ai cambiamenti. Alcuni considerano questa refrattarietà al cambiamento come un fattore strutturale del settore pubblico. Le pubbliche amministrazioni, spiegano costoro, non sono incentivate a innovare perché, tendenzialmente, operano al di fuori delle regole di mercato.³⁰

La studiosa statunitense Beth Noveck descrive tre ostacoli principali all'innovazione nel settore pubblico.³¹ Chiama il primo "mito del cittadino-spettatore", ossia la convinzione secondo cui solamente i funzionari pubblici di ruolo avrebbero le competenze per governare. Il secondo ostacolo all'innovazione è "la cultura decisionista" – ovvero la tendenza a favorire processi decisionali verticali (dall'alto verso il basso) e tendenzialmente privi di spazi adeguati per la sperimentazione. Il terzo e ultimo ostacolo risiederebbe, sempre secondo la Noveck, nell'assenza di "schemi ideologici" in grado di rappresentare una valida alternativa alla professionalizzazione della burocrazia. Una dialettica più vivace tra modelli di governo faciliterebbe, nell'opinione dell'autrice, l'identificazione delle priorità dell'agenda istituzionale.

Se sommiamo la refrattarietà del settore pubblico all'innovazione alla carenza di parametri certi per definire la qualità del coinvolgimento dei cittadini e, dunque, all'assenza di un riscontro chiaro sull'impatto prodotto dalle iniziative *civic tech* sulla qualità dei sistemi decisionali (problema su cui torneremo a breve) dobbiamo concludere ridimensionando le tecnologie civiche nelle democrazie contemporanee a svolgere un ruolo marginale, o addirittura irrilevante.

È però possibile guardare a questi problema anche in modo più ottimistico. Riteniamo, infatti, che il divario appena descritto tra benefici attesi e stato delle pubbliche amministrazioni sia destinato ad assottigliarsi. Ciò a causa della pervasività delle tecnologie che, progressivamente, coinvolgono il settore pubblico. Anzi, si può dire che innovare, per le amministrazioni pubbliche, diventi spesso una scelta quasi obbligata. Le incognite poste dall'urbanistica, dall'ambiente, dalle relazioni internazionali, dalla regolazione dei mercati e dalla società contemporanea richiedono approcci dinamici, adattabili e sinergici – in grado cioè di individuare, e comporre insieme, idee e competenze diverse.³²

L'affermarsi di una cultura dell'innovazione nelle pubbliche amministrazioni è provata dalla diffusione dei laboratori di policy e dei *behavioural teams* che, sempre più frequentemente, affiancano i governi di tutto il mondo (il Regno Unito e l'Australia, ad esempio), le amministrazioni locali (è il caso di New York e Seoul) e i regolatori sopranazionali come l'Unione europea. Giuristi, de-

³⁰ Si vedano J.R. Gil-Garcia, N. Helbig, A. Ojo, *Being Smart: Emerging Technologies and Innovation in the Public Sector*, Government Information Quarterly, 31, pp. 1-18, 2014

³¹ B. Noveck, *Smarter Citizens, Smarter State*, Harvard University Press, 2015

³² Sul punto OCSE, *Embracing Innovation in Government*, 2017. Si veda anche G. Sgueo, *Beyond Networks. Interlocutory Coalitions, the European and Global Legal Orders*, Springer, 2016

signer, creativi, ingegneri e comunicatori vengono reclutati a servizio di uno scopo comune: rendere le politiche pubbliche più dinamiche, accattivanti e innovative. È grazie a costoro, veri e propri architetti delle politiche pubbliche, che vengono ideate nuove campagne di sensibilizzazione sui social network, si disegnano piattaforme digitali per convogliare le idee dei cittadini e, appunto, si incentivano le strutture pubbliche ad avvalersi delle potenzialità espresse, tra gli altri, dal settore del *civic tech*.

1.12 Il problema dell'impatto: cos'è misurabile, cos'è legittimo?

Lo citavamo in precedenza: un problema fondamentale riguarda l'impatto delle esperienze di tecnologia civica. È un problema di misurabilità e di legittimazione.

Iniziamo dalla misurabilità. Non esiste una cartina da tornasole dell'efficacia che singole iniziative di tecnologia civica hanno prodotto sulla qualità dei sistemi democratici. Possiamo ipotizzare quali sono i benefici prodotti. In alcuni casi

possiamo addirittura determinare se un dato evento è conseguenza di una o più azioni messe in atto da iniziative *civic tech*. Ad esempio, una legge approvata grazie alla condivisione di opinioni e idee su una piattaforma digitale; oppure un episodio di corruzione svelato grazie ai dati raccolti e condivisi online. Ciò non significa però che si possa misurare l'impatto sistemico, su un intero sistema politico.

Il problema dell'impatto è poi un problema di legittimità, tanto delle organizzazioni *civic tech* quanto delle autorità pubbliche. Quanto alle prime, abbiamo già parlato nella sezione precedente. Poiché si tratta di soggetti privati, le *civic tech* sono passibili di critica dal punto di vista della *accountability* delle proprie azioni, dei soggetti che le finanziano e della neutralità del proprio operato. La legittimità è problematica anche dal punto di vista delle istituzioni pubbliche. Secondo alcuni, infatti, la progressiva sostituzione di soggetti privati alle strutture pubbliche, con i primi che erogano servizi o adempiono mansioni che spetterebbero alle seconde, delegittima il settore pubblico.³³ Dovremmo chiederci allora se l'occupazione di uno spazio pubblico sempre più ampio da parte delle *civic tech* non finisca per allentare, anziché ridurre, il deficit di legittimità di cui soffrono le istituzioni.

Valutare l'impatto delle tecnologie civiche sconta due limitazioni: la misurabilità anzitutto - è estremamente complesso - se non impossibile - misurare l'impatto complessivo di un'iniziativa di civic tech su un sistema politico; c'è poi il problema della legittimità tanto delle organizzazioni civic tech quanto delle autorità pubbliche.

1.13 Il problema dell'inclusione. Chi partecipa realmente?

Ultimo dei tre problemi è quello dell'inclusione. Anche questo è un problema che ha più facce. Il primo, e più noto, è quello del divario che separa coloro che hanno accesso alle tecnologie digitali e coloro che, invece, rispetto a quelle sono emarginati o completamente esclusi. C'è un dato che fa riflettere: nel 2018, poco meno del 50% della popolazione mondiale è ancora tagliata fuori da internet. La penetrazione di quest'ultimo, del resto, varia sensibilmente secondo l'area geografica.

³³ Vedi ad esempio H.B. Milward, K.G. Provan, *Governing the Hollow State*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 359-379 (2000).

³⁴ Sul punto B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 1984

³⁵ C. Barabas, N. Narula, E. Zuckerman, *Defending Internet Freedom Through Decentralization: Back to the Future?*, MIT Media Lab Report, 2017

³⁶ Si vedano A. Smith, K.L. Schlozman, S. Verba, H.E. Brady, *The Internet and Civic Engagement*, Pew Internet & American Life Project, 2009; P. Norris, *Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Web-Sites*, Party Politics, 9, pp. 21-45, 2003

In Europa è all'80%, scende al 69% in Oceania, raggiunge il 46% in Asia, mentre in Africa è appena del 31,2%.

Il divario digitale è un problema perché aumenta il differenziale di potere tra gruppi sociali e alimenta così le ineguaglianze.³⁶ Il Center for Public Integrity, un think-tank statunitense, stima che negli Stati Uniti – dove negli ultimi sedici anni il numero di abitanti con accesso a internet è salito dal 63% all'88%, mentre quello di possessori di *smartphone* è passato dal 35% al 77% della popolazione – le famiglie con un reddito mediano inferiore ai trentacinquemila dollari annui hanno possibilità di accedere a internet a banda larga cinque volte inferiori rispetto alle famiglie il cui reddito mediano annuale supera gli ottantamila dollari.

I problemi derivanti all'inclusione sono generati anche dal bacino di utenza cui attingono le tecnologie civiche. Il presupposto di base è che le tecnologie civiche sviluppano strumenti che potenzialmente tutti i cittadini possono utilizzare. Il fatto è che non accade nulla di tutto ciò nella realtà. Ci sono gruppi sociali che fanno un uso maggiore, e dunque traggono maggiori benefici, rispetto ad altri. Un recente rapporto pubblicato dal MIT Media Lab denuncia proprio il rischio di "esclusione digitale" di alcuni individui o gruppi sociali.³⁵ Si citano gli esempi della comunità LGBT e di quelle indigene. Entrambe sono sotto-rappresentate, o addirittura escluse, dalle iniziative politiche e sociali che si svolgono in rete.

Secondo altri autori il problema è ancora più esteso. Costoro fanno notare che in tutte le iniziative che usano le tecnologie digitali per sollecitare gli individui a partecipare, conoscere o condividere di più, si crea una fondamentale differenza tra due categorie di soggetti.³⁶ Da una parte ci sono gli estremisti della partecipazione – soggetti che nutrono

una devozione particolare per le iniziative di partecipazione civica. È una categoria minoritaria rispetto alla collettività. Per ambire a farne parte bisogna avere accesso a tre risorse fondamentali – tempo, denaro e conoscenza. L'identikit dell'estremista della partecipazione è facile da disegnare: uomo, con un titolo di studio universitario, di mezza età e, in media, benestante. Tutti gli altri fanno parte della massa di cittadini. È un gruppo sociale nutrito. Lo popola chi partecipa occasionalmente e, di solito, non è attratto da forme convenzionali di partecipazione. Questa massa è composta soprattutto da donne, minoranze etniche e linguistiche, persone senza occupazione o con lavori saltuari, privi di un titolo di studio superiore.

Quello dell'inclusione è un problema con più facce: l'accesso alle tecnologie digitali, il bacino di utenza cui attingono le tecnologie civiche e la contrapposizione tra i cd. 'estremisti della partecipazione' e la gran parte dei cittadini che prende parte ai sistemi decisionali.

1.14 Conclusioni

Giunti a conclusione di questa breve rassegna abbiamo più domande aperte di quante ne avessimo all'inizio della ricerca. Siamo riusciti a stabilire l'importanza delle tecnologie civiche in alcuni settori cruciali – quelli della trasparenza e della partecipazione civica – ma non abbiamo certezza del contributo offerto al miglioramento di quei settori. Elencati i benefici che la combinazione virtuosa tra tecno-

logie e attivismo civico possono determinare, abbiamo trovato in molte amministrazioni più ostacoli che porte aperte all'innovazione. Abbiamo parlato di società della convergenza e dell'abbattimento dei costi delle interazioni sociali, ma siamo giunti alla conclusione che, nonostante le tecnologie, esistono disequilibri significativi di potere.

Secondo alcuni la spinta prodotta dal settore delle tecnologie civiche si è già esaurita, complice la riduzione del volume di finanziamenti. Nel 2013 la Knight Foundation quantificava in ventitré punti percentuali la crescita del settore civic tech nei cinque anni precedenti nel solo Regno Unito. L'incremento di fondi a sostegno delle iniziative *civic tech* negli Stati Uniti tra il 2013 e il 2016 era addirittura del 119%, stando alle stime dell'Omidyar Network. Secondo gli analisti di BNP Paribas quel periodo d'oro si è definitivamente concluso. Oggi il settore delle tecnologie civiche, pur rimanendo tendenzialmente 'profitabile', non genera più i volumi di investimento di appena cinque anni fa.³⁷

È convinzione di chi scrive che sia prematuro decretare il fallimento delle ambizioni legate allo sviluppo delle tecnologie civiche. Il legame di queste con il progresso tecnologico le rende ancora potenzialmente in grado di cambiare in modo radicale la qualità del settore pubblico. Affinché ciò si verifichi, tuttavia, è necessario prima risolvere i dilemmi aperti delle tecnologie.

³⁷ R. Ghorayeb, M. Soule, *Can Civic Tech Save Democracy? How Technology is Renewing Civic Engagement*, BNP Paribas, 2017

Le nostre richieste: la campagna Occhi Aperti

Nel 2016 **Riparte il futuro** ha lanciato la campagna “Occhi Aperti”, un’iniziativa volta a mobilitare cittadini e opinione pubblica nel chiedere al legislatore una norma quadro nazionale che regolamenti l’attività di lobbying, favorendo la trasparenza delle informazioni e la partecipazione civica. La mancanza di trasparenza nel settore del lobbying rende attualmente impossibile affermare con precisione chi svolge tale attività, nei confronti di quale politico, con quali mezzi a disposizione e verso quali obiettivi. È in questi casi infatti che l’opacità minaccia seriamente la qualità delle nostre leggi e favorisce fenomeni di corruzione e conflitto di interessi.

Abbiamo identificato **cinque diversi dispositivi e strumenti** che riteniamo possano rappresentare i cardini attorno cui costruire un’efficace regolamentazione dei portatori di interesse:

1. Registro pubblico obbligatorio dei portatori di interessi
2. Agenda pubblica degli incontri
3. Consultazioni degli stakeholder
4. Legislative footprint
5. Quadro sanzionatorio efficace

1

Registro pubblico obbligatorio dei portatori d'interessi

Per prima cosa chiediamo l'istituzione di un registro pubblico obbligatorio dei lobbisti, la cui **iscrizione sia vincolante** all'esercizio delle attività di rappresentanza e che preveda un codice etico di condotta. Chiunque, non iscritto a tale registro, dovesse operare attività di lobbying e pressione nei confronti del decisore pubblico rischierebbe di incorrere in sanzioni di natura economica e reputazionale, oltre che nell'espulsione dal registro stesso.

Il registro pubblico punta a rendere trasparenti e accessibili alcune informazioni relative ai lobbisti e alla loro attività, come l'organizzazione per cui si lavora, i temi di interesse, gli obiettivi perseguiti e il budget a disposizione per l'attività di rappresentanza; al contempo, si chiede di rendere pubblico anche lo storico giudiziario del professionista, valutandone la non ammissione in caso di condanne per reati di mafia, corruzione e ai danni dello Stato.

L'iscrizione obbligatoria al registro pubblico fornisce il riconoscimento ufficiale come portatore di interessi particolari, oltre che offrire alcuni **benefit specifici**, come ad esempio il diritto di accesso al Parlamento, ai Ministeri e ad aree specifiche dei siti web istituzionali, dove poter reperire e fornire documentazione scientifica utile al processo legislativo.

Il Registro pubblico obbligatorio dei portatori di interessi garantirebbe maggiore trasparenza e accessibilità alle informazioni relative all'attività dei lobbisti, come l'organizzazione per cui lavorano, i temi di interesse, gli obiettivi perseguiti e le risorse economiche impiegate.

2

Agenda pubblica degli incontri

Non basta solo sapere chi esercita pressione sui decisori pubblici; **occorre anche sapere quando e come lo fa**. Ecco perché è necessario introdurre parallelamente al registro un'agenda pubblica degli incontri tra politici e lobbisti.

Ogni lobbista nella sua relazione periodica e ogni decisore pubblico in una sua agenda pubblica dovranno rendere evidenti i dati relativi agli incontri svolti (dove sono avvenuti, alla presenza di chi), i temi in discussione e l'eventuale documentazione depositata (con relativa attenzione alla tutela dei dati sensibili).

Per facilitare l'attività di monitoraggio e studio sull'attività di lobbying da parte di cittadini, organi di stampa e centri di ricerca, è opportuno prevedere che il rilascio di questi dati avvenga attraverso i formati considerati **"open"**, utili quindi ad essere rielaborati e confrontati nel tempo.

Fondamentale è conoscere nei confronti di chi viene svolta l'attività di rappresentanza di interessi: l'agenda pubblica degli incontri facilita l'attività di monitoraggio e lo studio dell'attività di lobbying da parte di cittadini, organi di stampa e centri di ricerca.

3

Consultazioni degli stakeholder

Regolamentare l'attività dei portatori di interessi particolari vuol dire anche chiarire chi ha il diritto (e in quale forma) di **contribuire attivamente alla definizione delle nuove** norme in discussione, portando il proprio contributo di conoscenze ed esperienze e cercando, inevitabilmente, di orientare la fase di decision making.

In un bilanciamento equo di **"diritti e doveri del lobbista"** è auspicabile che la possibilità di essere consultati in via prioritaria sui propri temi di riferimento e l'opportunità di far pervenire agli organi decisionali tutti i documenti che si ritengono utili al dibattito, attraverso canali di comunicazione affidabili e protetti, faccia da contraltare agli obblighi previsti dall'iscrizione al registro (compilazione di un report annuale relativo alla propria attività svolta e l'aggiornamento periodico dei dati relativi alla propria società o organizzazione).

Maggiori obblighi di trasparenza in cambio di maggiori benefici. Ai lobbisti iscritti nel registro dovrebbe essere garantita la possibilità di essere consultati in modo sistematico e in via prioritaria sui propri temi di riferimento con l'opportunità di far pervenire agli organi decisionali tutti contributi ritenuti utili al dibattito.

4

Legislative footprint

Le leggi sono quotidianamente influenzate da legittimi portatori di interessi particolari. Nel migliore dei casi aiutano il legislatore a dirimere la complessità del mondo che ci circonda, fornendo contributi utili al dibattito politico; nel peggiore dei casi, salvaguardano con ogni strumento a disposizione singoli interessi delle poche grandi corporation che hanno accesso ai luoghi del potere.

Contribuire alla definizione di una norma non deve però essere un'attività occulta: per questo chiediamo che ogni nuova legge contenga la **storia dei contributi che l'hanno resa possibile** e l'elenco (o le "impronte") di tutti gli stakeholder che sono stati interpellati o che hanno fornito documentazione utile al dibattito legislativo.

Solo così ogni cittadino avrà modo di risalire con facilità alla paternità di un provvedimento, riscontrando anche direttamente la pluralità delle voci interpellate e dei punti di interesse tutelati.

Ogni legge dovrebbe contenere l'elenco degli stakeholder interpellati e la storia dei contributi che l'hanno resa possibile. Informazioni utili al cittadino per riscontrare direttamente la pluralità delle voci intervenute e degli interessi tutelati nel processo decisionale.

5

Quadro sanzionatorio efficace

Affinché la normativa abbia validità non solo sul piano teorico ma anche nella prassi quotidiana, va delineato un quadro sanzionatorio serio, volto a colpire i comportamenti illeciti e **valido in egual misura sia per i lobbisti** che esercitano la loro attività fuori dal registro o fuori dall'agenda pubblica **sia per i decisori pubblici** che non registrino gli incontri.

Il compito di "controllore" spetta inevitabilmente a un organo super partes, che possa monitorare i dati del registro e dell'agenda pubblica e che abbia la funzione di irrogare le sanzioni.

Il quadro sanzionatorio dovrebbe interessare l'attività dei portatori di interesse e dei decisori pubblici in relazione al **loro reciproco rapporto** e qualora questo si strutturasse oltre gli obblighi imposti dal registro e dalla compilazione dell'agenda degli incontri, dovrebbe prevedere sanzioni economiche e reputazionali per entrambe le parti.

È utile sottolineare infine come una norma quadro dell'attività di lobbying, che contenga una chiara definizione di cosa si può iscrivere a questa attività professionale e quale condotta invece ne è esclusa, aiuterebbe a comprendere con

maggiore chiarezza il perimetro in cui i professionisti della rappresentanza di interessi operano giornalmente.

A detta di numerosi osservatori e studiosi della materia, l'introduzione del reato di **"traffico di influenze illecite"** (art. 346 bis Codice penale) non è infatti riuscito nel compito di determinare inequivocabilmente quali azioni tipiche delle attività di lobbying rischino di essere mal interpretate e quindi perseguite.

Immaginiamo un quadro sanzionatorio che riguardi sia l'attività dei portatori di interesse che quella dei decisori pubblici in relazione al loro reciproco rapporto. Sanzioni economiche e reputazionali per disincentivare le attività di lobbying "opache", salvaguardare la pluralità della nostra democrazia e migliorare la qualità delle nostre leggi.

Una regolamentazione che proceda in questo senso avrebbe il merito di **disincentivare le attività di lobbying "opache"**, che alimentano una politica di favoritismi, monopoli informativi e corrotte. Darebbe inoltre la possibilità preziosa di **moltiplicare le voci in campo**, favorendo la compresenza pubblica di differenti organizzazioni competitor all'interno dello stesso registro e ponendo loro nelle condizioni di essere ascoltate e interpellate in egual misura.

Dove questo non dovesse accadere per un'eccessiva discrezionalità del legislatore, attento solo alle opinioni di una parte, sarà compito delle agende pubbliche e dei report annuali - oltre che dell'attenzione di stampa e società civile - far emergere lo squilibrio e l'inopportunità di dar spazio a un unico punto di vista.

Regolamentando l'influenza e il movimento degli interessi particolari nei processi di decision making salvaguardiamo la pluralità della nostra democrazia e miglioriamo la qualità delle nostre leggi.



Federico Anghel 
Head of Policy Riparte il futuro
federico.a@riparteilfuturo.it

www.riparteilfuturo.it
info@riparteilfuturo.it