

# Le nuove frontiere della partecipazione democratica nel processo decisionale pubblico: esempi di *crowdlaw* con sguardo proteso al nascente fenomeno del *digital lobbying*

di Giulia Giacobbe\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Back to the origins*: la tortuosa storia dell’istituto dell’iniziativa popolare. – 3. “Passaggio del testimone”: dalla democrazia partecipativa... a quella digitale. – 4. I nuovi volti dell’amministrazione: i casi dell’*e-government* e dell’*open government*. – 5. “Nessuno sa tutto, ognuno sa qualcosa”. – 5.1. Alcuni casi esemplificativi di piattaforme di democrazia partecipativa. – 6. A proposito di *digital lobbying*. – 7. Conclusioni.

## 1. *Introduzione*

È un dato di fatto che le istituzioni pubbliche (nazionali e straniere) siano state colpite, specialmente negli ultimi anni, da quello che potremmo definire un processo di “disinnamoramento” da parte dei cittadini.

Tale *status* dipende, certamente, da una molteplicità di fattori, tra i quali, *in primis*, vi è il generale impoverimento del livello dell’attuale classe politica.

La seconda ragione (se volessimo provare ad enumerarle) di questa disaffezione potrebbe rintracciarsi nella ritrosia – a tratti insofferenza – dei cittadini nei confronti dei vincoli comunitari.

Le istituzioni europee, fin dalla loro nascita, infatti, sono state – per così dire – vittime di una generale diffidenza nutrita da parte della cittadinanza dei vari Stati membri, dovuta al dibattito creatosi intorno alla questione del c.d. *deficit* democratico<sup>1</sup>. Con questa espressione si allude alla circostanza che l’unica istituzione eletta a suffragio universale, a partire dal 1979, sia il Parlamento a cui, peraltro, inizialmente, non erano neanche attribuite competenze

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Il dibattito ha catturato l’attenzione di numerosi esponenti della dottrina, tra i quali si segnalano: E. SALVATI, *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?*, in *Il Politico*, 2016, 52-82; G. PASQUINO, *La (ri)costruzione dell’UE tra deficit democratico, istituzioni e partiti*, in *Il Mulino*, *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2021, 55-67; G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea*, in *Stato e mercato*, *Rivista quadrimestrale*, 2003, 3-81.

in materia legislativa. La situazione si è – parzialmente – ristabilita, allorchando tramite numerosi trattati (tra i quali si ricordano il TUE ed il Trattato di Amsterdam) sono stati ampliati i poteri del Parlamento, rendendolo colegislatore insieme al Consiglio e affidandogli, inoltre, il compito di eleggere il Presidente della Commissione.

L'inevitabile conseguenza di questo carente spirito di rappresentatività, a livello europeo, rende, spesse volte, la ratifica delle statuizioni contenute nei regolamenti, nelle direttive e nelle decisioni (gli atti normativi giuridicamente vincolanti per tutti i Paesi membri e, in alcuni casi, anche direttamente applicabili), “mal digerita” dalla popolazione.

Ancora, un ruolo chiave in questo cambiamento d'opinione da parte del popolo è rappresentato dall'avanzare delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), il cui impatto verrà di seguito ampiamente analizzato, le quali hanno reso la cittadinanza più informata, consapevole e edotta sulle politiche intraprese dal proprio Governo. Tutto ciò, ha instillato – ben donde – uno slancio partecipativo nell'elettorato, che considera le menzionate ICT artefici di aver reso possibile un dialogo con i propri rappresentanti più semplice e immediato.

Sono questi, probabilmente, i motivi che hanno condotto ad un livello di astensionismo elettorale che non può e non deve più passare inosservato.

Confrontando, infatti, i dati sull'affluenza delle ultime elezioni nazionali, tenutesi nel settembre 2022, per il rinnovo del Parlamento, si evince che quest'ultima per la Camera dei deputati è stata del 63,91%, mentre per il Senato della Repubblica del 63,81%<sup>2</sup>.

Il paradosso, dunque, è che il partito del “non voto”, attestandosi circa al 36%, risulta addirittura più votato rispetto al partito che ha raggiunto il maggior numero di preferenze, ossia Fratelli d'Italia (26%).

L'obiettivo del presente contributo è, dunque, quello di indagare le nuove forme di partecipazione popolare nei processi decisionali pubblici, in particolare analizzando il fenomeno delle piattaforme digitali di partecipazione. L'interrogativo a cui si tenterà di dare risposta riguarda le concrete probabilità che queste piattaforme abbiano di “stravolgere” il sistema della democrazia rappresentativa, ponendosi in rottura con quest'ultima o in continuità.

---

<sup>2</sup> Le percentuali di tutte le elezioni parlamentari tenutesi dal 1948 ad oggi sono visionabili su “*Eligendo. Il sistema integrato di archiviazione e diffusioni dei risultati elettorali*”, gestito dal Ministero dell'Interno: [elezioni.interno.gov.it](http://elezioni.interno.gov.it)

## 2. Back to the origins: *la tortuosa storia dell'istituto dell'iniziativa popolare*

L'opportunità di iniziare la trattazione facendo riferimento alle più note forme di democrazia diretta apprezzabili nel nostro Paese è stata dettata dalla riflessione che, allo stato, queste costituiscano le più rilevanti occasioni, esplicitamente positivizzate, di cui gode la cittadinanza per incidere nelle scelte politiche, posto che le piattaforme digitali di partecipazione popolare nonostante, oramai, siano molto diffuse e sviluppate anche sul territorio italiano, di fatto rimangono ancorate alla famiglia delle prassi e non delle leggi.

Gli artt. 71 e 75 della Costituzione rappresentano, giustappunto, le più importanti applicazioni di democrazia diretta presenti all'interno della nostra Carta.

Sebbene, infatti, in sede di Assemblea Costituente si sia optato, come è noto, per il sistema di democrazia rappresentativa – così come nelle altre grandi nazioni europee – nel quale i cittadini sono chiamati ad eleggere dei rappresentanti che abbiano a cuore il perseguimento dell'*optimum* pubblico, è comunque stato avvertito il bisogno di prevedere delle forme di partecipazione diretta della popolazione nel processo di formazione delle leggi.

Questi due istituti, e cioè rispettivamente quello dell'iniziativa popolare (art. 71 Cost.) e quello del *referendum* abrogativo (art. 75 Cost.), presentano, tuttavia, tratti significativamente dissimili.

Se è vero, infatti, che entrambi servono a palesare l'opinione dei rappresentanti, nel primo caso, ai sensi del primo dei due articoli citati, gli aventi diritto (a talune condizioni che verranno esaminate a breve) potranno avanzare una proposta di legge da sottoporre al Parlamento; nel secondo, invece, i cittadini si troveranno di fronte ad una legge già approvata e potranno, in questo caso, richiedere un *referendum* per la sua abrogazione parziale o totale (c.d. iniziativa negativa).

L'iniziativa popolare di cui all'art. 71 Cost., invero, prevede due requisiti fondamentali per poter essere attuata: la sottoscrizione di almeno cinquantamila firme da parte degli elettori e la stesura di un progetto di legge redatto in articoli.

Questo è quanto – forse stringatamente – stabilisce il dettato costituzionale. Per reperire qualche informazione maggiore è necessario, perciò, richiamare la legge n. 352 del 25 maggio 1970, recante “Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”<sup>3</sup>, mediante cui – a distanza di ventidue anni dall'entrata in vigore della Costituzione – è

---

<sup>3</sup> Tale legge è interamente visionabile sul portale [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

stata data attuazione ai predetti istituti.

In particolare, l'art. 48 della suddetta legge si occupa degli aspetti "pratici" della presentazione della proposta, stabilendo che quest'ultima debba essere presentata (corredata dalle firme) al Presidente di una delle due Camere, onerando la Camera prescelta di controllare la regolarità della richiesta mediante il computo delle firme. L'articolo, in aggiunta, definisce anche chi può diventare promotore.

L'art. 49, diversamente, si concentra sulla proposta di legge in senso materiale, prevedendo che questa debba essere completata da una relazione che ne chiarisca finalità e norme. Infine, viene anche enunciato che le firme non possano essere apposte oltre i sei mesi precedenti alla presentazione della proposta.

Data la scarsa applicazione pratica che ha caratterizzato l'istituto dell'iniziativa popolare, fin dalla sua entrata in vigore, complice il fatto che non sia stata mai prevista una norma che obblighi le Camere a prendere in considerazione il progetto di legge dei cittadini, si è riscontrata la necessità, negli anni, di dotare questa previsione costituzionale di maggiore incisività.

A tale riguardo, il regolamento del Senato all'art. 74, così come modificato nel 2017, stabilisce innanzitutto che nel caso di disegni di legge di iniziativa popolare presentati nella vecchia legislatura questi non debbano essere nuovamente presentati<sup>4</sup>. Ma la novità maggiore è costituita dalla previsione di cui al comma 3 dell'art. 74, che recita «*Le competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. È consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge. L'esame in Commissione deve essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione*»<sup>5</sup>. Il presente comma, dunque, detta dei tempi precisi, quantomeno con riferimento al lavoro che deve essere svolto dalle Commissioni esaminatrici.

Chiarita, perciò, la macroarea nella quale ci si è addentrati, è opportuno, adesso, focalizzarsi sulle proposte di revisione costituzionale aventi ad oggetto, tra i tanti aspetti, anche l'art. 71 Cost., che ha avuto un *iter* travagliato.

Attraverso questo approfondimento, si vuole dimostrare come l'esigenza di ampliare le forme di partecipazione diretta della cittadinanza nei processi

---

<sup>4</sup> Sul punto A. I. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *Federalismi.it*, 2019, 2.

<sup>5</sup> La disposizione normativa analizzata è visionabile al sito web: <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato/capo-x/articolo-74-1>

decisionali sia stata avvertita fortemente anche negli anni passati (ed a priori dell'utilizzo delle piattaforme di *crowdlaw* che pure si esamineranno), sottolineando l'inadeguatezza di un istituto oggi forse troppo obsoleto e di difficile attuazione concreta.

Ci si dedicherà, ad ogni modo, per ragioni di doverosa sinteticità, a menzionare esclusivamente i progetti di revisione costituzionali più recenti.

La prima legge di revisione costituzionale da attenzionare è la n. 1429, presentata al Senato l'8 aprile 2014, c.d. riforma Renzi – Boschi, che aveva come intento principale – e molto ambizioso – il superamento del bicameralismo perfetto. L'art. 11 di tale riforma prevedeva, altresì, la modificazione proprio dell'art. 71 Cost.

Nel dettaglio, da un lato si ipotizzava un innalzamento del numero di firme necessarie per poter avanzare la proposta di legge proveniente dai cittadini (centocinquantamila firme anziché cinquantamila), rendendo, *ictu oculi*, ancora più inaccessibile questo strumento di spettanza del popolo. La parte più innovativa dell'articolo in esame era costituita, però, dalla lett. c), la quale sanciva l'istituzione di una nuova tipologia di *referendum* popolare, c.d. propositivo, “al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche”.

Sulla scia di quest'ultima idea, la riforma costituzionale n. 1173, presentata il 19 settembre 2019, durante la XVIII legislatura, da parte di alcuni deputati del Movimento 5 Stelle, ha, in qualche maniera, riproposto l'introduzione del *referendum* propositivo, seppur con delle differenze rispetto alla riforma Renzi-Boschi. All'art. 71 Cost. si sarebbero, infatti, dovuti aggiungere tre commi che, sostanzialmente, istituivano il *referendum* allorquando un disegno di legge ordinaria venisse presentato tramite l'iniziativa popolare da almeno centocinquantamila elettori e, contestualmente, non venisse approvato dalle Camere entro il termine di diciotto mesi.

Orbene, entrambe le riforme esaminate hanno avuto sicuramente il pregio di aver tentato di ampliare i poteri in mano alla popolazione, rendendo più effettivo il ricorso ad un mezzo – quello dell'iniziativa popolare – che, di fatto, non è stato mai sentito come “efficace” da parte della cittadinanza. Come emerge da uno studio condotto dalla Fondazione Openpolis, che aveva come parametro il periodo ricompreso tra il 1979 ed il 2014, su duecentosessanta proposte di iniziativa legislativa solamente tre sono state approvate, ossia l'1,15%<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> <https://blog.openpolis.it/2014/10/31/leggi-iniziativa-popolare-dimenticate-dal->

Concludendo la parentesi dedicata agli strumenti di democrazia diretta consacrati nella Costituzione, va aggiunto che l'obiettivo della transizione digitale – sulla quale si stanno misurando tutte le nazioni europee – ha interessato anche gli istituti dell'iniziativa popolare e del *referendum* abrogativo.

L'art. 38 *quater* del decreto-legge n. 77/2021 (“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”), convertito in legge 108/2021, ha, a tale proposito, reso legittimo il ricorso alla raccolta telematica delle firme per la proposizione degli istituti previsti dagli artt. 71 e 75 della Costituzione.

Tale innovazione non è di certo stata inaspettata e deriva, in parte, dalla condanna subita dall'Italia nel caso Staderini e De Lucia, da parte del Comitato dei Diritti Umani dell'Onu del 29/11/2019, per violazione dell'art. 25 lett. a) della Convenzione Internazionale sui diritti civili e politici (1966)<sup>7</sup>.

Questo articolo è di particolare interesse, anche ai fini del presente scritto, poiché sancisce che “Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazione menzionate all'art. 2 e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; [...]”.

Il diritto, perciò, di partecipare attivamente alle decisioni pubbliche del proprio Paese, anche personalmente (e quindi attraverso strumenti di democrazia diretta) trova fondamento in un importante strumento di diritto internazionale pattizio.

### 3. *“Passaggio del testimone”: dalla democrazia partecipativa...a quella digitale*

In realtà, il diritto dei cittadini di partecipare al processo decisionale pubblico si può rinvenire anche all'interno del dettato costituzionale.

La dottrina pubblicistica italiana, a questo proposito, ha già, in tempi risalenti, coniato una definizione di democrazia partecipativa.

L'esigenza, infatti, della popolazione di “influire” maggiormente sulle deliberazioni che poi – evidentemente – ricadranno sulla propria vita e sui

---

la-nostra-politica/3222

<sup>7</sup> N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e...per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Gruppo di Pisa*, 2023, 5.

propri interessi, non si è certamente manifestata nell'ultimo ventennio, ma ha radici storiche ben più profonde. Più specificamente, è intorno agli anni 60-70 del secolo scorso che si deve collocare questa volontà, con l'istituzione, ad esempio, di organi collegiali scolastici e di consigli di quartiere.

Benché, quindi, sia indubbio che la principale forma di democrazia accolta nel nostro Paese sia quella rappresentativa, la quale, secondo autorevoli studiosi, meglio di qualunque altra forma può contemperare le esigenze di tutti tramite il sistema elettivo, essendo *«metodo e modo essenziale, ancorché non esclusivo, della democrazia; un'essenzialità che non può essere messa in causa né logicamente né storicamente»*<sup>8</sup>; d'altro canto non può tacersi l'altrettanta rilevanza ricoperta dalla democrazia c.d. partecipativa, evolutasi poi in *e-democracy*.

Per democrazia partecipativa si intende una possibilità di intervento libera ed eguale dei cittadini nei processi istituzionali, attraverso la proposizione di idee ed opinioni che possano concretamente incidere sulle decisioni finali “dei potenti”.

Si tratta, dunque, di un sistema assolutamente inclusivo, che non spetta soltanto a coloro che detengono interessi giuridicamente tutelati<sup>9</sup>, ma è aperto a tutti coloro che – in un momento di crisi generale del sistema partitistico – abbiano voglia di contribuire, tramite le loro competenze professionali, ad esempio, alle scelte governative.

*«Non, quindi, mediazioni (tipiche delle decisioni politiche parlamentari), né raggiungimento di compromessi, ma procedimento dialogico che porti ad una scelta da proporre»*<sup>10</sup>.

La democrazia partecipativa, invero, si presenta come una forma ibrida, a cavallo tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Rispetto a quella diretta, si distingue *«in quanto le forme tradizionali di democrazia diretta ammesse negli ordinamenti contemporanei sono, come il referendum, l'iniziativa popolare e la petizione, per lo più occasionali e puntuali»*<sup>11</sup>. Questo tratto, perciò, della democrazia diretta “stride” con gli intenti di quella partecipativa, proprio perché, in quest'ultimo caso, la popolazione vorrà prendere parte alle decisioni non soltanto durante degli appuntamenti istituzionali ben precisi, ma – al contrario- nella quotidianità delle scelte operate dal legislatore.

<sup>8</sup> U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivistaaic.it*, 2011, 3.

<sup>9</sup> U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivistaaic.it*, 2011, 3.

<sup>10</sup> P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, 2017, 9.

<sup>11</sup> U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivistaaic.it*, 2011, 4.

La democrazia partecipativa si differenzia, inoltre – *ça van sans dire* – anche da quella rappresentativa per una ragione molto intuitiva: lo spirito, infatti, di questa forma democratica è quello di creare una relazione orizzontale con i propri rappresentanti. Si tratta di una sorta di affiancamento, di apporto di sapere, che gli elettori vogliono fare nei confronti degli eletti, provando ad incidere nelle scelte da operare per il sistema via via considerato (che sia una realtà cittadina, provinciale, regionale o statale).

Alcuni studiosi, infine, ipotizzano un'ulteriore distinzione tra democrazia partecipativa e democrazia c.d. deliberativa. Il *discrimen* è dato, in questo caso, dal fatto che, solitamente, mentre la democrazia partecipativa si incardina in un processo istituzionale, nel caso di quella deliberativa questa viene maggiormente adoperata in sede di società civile ed in sedi culturali<sup>12</sup>.

La legittimazione al ricorso di strumenti partecipativi del popolo, come accennato in apertura di paragrafo, trova un appiglio di non poco conto anche all'interno della Costituzione repubblicana.

Sono proprio i primi tre articoli, in ambito dunque di principi fondamentali, a fornire delle “suggerzioni” (si tratta, a ben vedere, sempre di riferimenti impliciti) in questi termini.

L'art. 1, difatti, chiarisce che il popolo esercita (lasciando intendere dunque qualcosa di attivo e non passivo) la sovranità, sempre nel rispetto delle forme e dei limiti previsti dalla Carta.

Anche le formazioni sociali in cui, secondo il successivo art. 2, si esplica la personalità dell'uomo, potrebbero ricomprendere delle forme di coinvolgimento dei consociati nella cosa pubblica.

In ultima analisi, il comma 2 dell'art. 3 Cost. stabilendo, tra le altre cose, che ogni lavoratore ha il diritto di prendere parte “all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, pone proprio l'accento sul concetto di partecipazione che spetta agli individui<sup>13</sup>.

L'imporsi delle nuove tecnologie ha, naturalmente, creato subbuglio – bisognerà capire se positivo o negativo – anche in materia di democrazia.

I cittadini che, come si è visto, avevano già maturato l'idea di un coinvolgimento più diretto negli affari pubblici sono stati ancora più attirati

<sup>12</sup> U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, 4.

<sup>13</sup> Sul punto, U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivistaaic.it*, 2011, 4.

dalla facilità con cui, da vent'anni a questa parte, è possibile informarsi.

Non a caso, le tecnologie a cui si fa riferimento sono quelle comunemente note come ICT, ossia “*Information and Communication Technologies*”, e focalizzano tutto proprio sulle rinnovate modalità di comunicazione.

È in questo contesto, perciò, che si sviluppa la c.d. democrazia elettronica (detta anche *e-democracy* o *cyber-democrazia*), nella quale i soggetti, resi edotti ormai di tutti gli accadimenti politici e non, è come se si incontrassero in una agorà virtuale (costituita o dai *social network* o dalle piattaforme partecipative di cui tratteremo più avanti) e si scambiassero pareri che possano davvero avere un peso per i decisori.

L'impiego, quindi, delle ICT è congeniale per l'affermazione di nuovi metodi, per gli abitanti di uno Stato, per (ri)avvicinarsi con entusiasmo alle istituzioni, vittime, come si è detto, di una crisi profondissima.

L'importanza, comunque, di questo “nuovo” approccio verso le istituzioni è stata avvertita anche e soprattutto a livello sovranazionale, prima che nazionale.

Il primo organismo ad occuparsene ufficialmente è stato il Consiglio D'Europa che, con una Raccomandazione del Comitato dei Ministri datata 18/02/2009, ha codificato i principi base sulla democrazia elettronica. Degni di nota, tra gli altri, sono ad esempio il principio n. 2, il quale, stabilendo che “*E-democracy is one of several strategies for supporting democracy, democratic institutions and democratic processes and spreading democratic values. It is additional, complementary to, and interlinked with traditional processes of democracy. Each process has its merits: none is universally applicable*”, sottolinea che non vi debba essere la supremazia di un sistema democratico su un altro, ma che tutti abbiano i propri meriti; ed il principio n. 4, che si preoccupa di ribadire l'importanza della partecipazione civica: “*E-democracy is an opportunity for enabling and facilitating the provision of information and deliberation, enhancing civic participation in order to broaden political debate, and fostering better and more legitimate political decisions*”.

Dopo il Consiglio d'Europa, la seconda istituzione dimostratasi sensibile alla tematica è stata il Parlamento europeo, la cui Commissione per gli affari costituzionali ha redatto una “Relazione sulla e-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide” del 2016, che ha avuto il pregio di coniare una definizione di *e-democracy* applicabile, ovviamente, anche in ambito nazionale.

Nella parte del suddetto documento intitolata “Potenziale e sfide” si dice, infatti, che l'UE “sottolinea i potenziali benefici della democrazia elettronica, intesa come il sostegno e il potenziamento della democrazia tradi-

zionale tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e che può integrare e rinforzare i processi democratici consentendo una maggiore emancipazione dei cittadini tramite diverse attività online, tra cui ad esempio l'amministrazione pubblica elettronica, la governance elettronica, le deliberazioni elettroniche, la partecipazione elettronica e le votazioni elettroniche; accoglie con favore il fatto che i nuovi strumenti di informazione e comunicazione permettano il coinvolgimento di sempre più cittadini nei processi democratici”.

A livello nazionale, si apprezza un riferimento esplicito alla democrazia elettronica all'interno del d. lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale).

L'art. 9 del citato decreto, modificato da ultimo sempre nel 2016, si intitola giustappunto “Partecipazione democratica dei cittadini” e costituisce una sorta di dichiarazione d'intenti, dal momento che stabilisce che le pubbliche amministrazioni debbano favorire “[...] ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti civili e politici [...]”.

#### 4. *I nuovi volti dell'amministrazione: i casi dell'e-government e dell'open government*

Questo che potremmo definire *sentiment* dei cittadini nei confronti di una collaborazione maggiore e proficua nelle attività decisorie dei governanti si è sviluppato, invero, anche in un campo che non soltanto, a ben vedere, riguarda delle decisioni assunte proprio da soggetti facenti parte dell'apparato statale ma che, è innegabile, sta molto a cuore proprio ai privati, visto che spesso volte questo genere di scelte incide sui loro diritti: quello della pubblica amministrazione.

Del resto, «*la partecipazione degli amministrati ai procedimenti amministrativi che li coinvolgono non ha dovuto attendere l'avvento delle tecnologie in parola per essere affermato*»<sup>14</sup>, dove per tecnologie in parola l'autore intendeva le già citate ICT.

Lo spirito, infatti, della legge n. 241/1990, la quale ha “stravolto” i principi sui quali si era fondata l'azione amministrativa fino a quel momento, è stato proprio quello di garantire una maggiore partecipazione degli individui durante la fase procedimentale, dedicando il Capo III di tale legge

<sup>14</sup> P. COSTANZO, *Avete detto diritti digitali?*, in *Tecnichenormative.it*, 2016, 10.

a questo precipuo scopo. A titolo puramente esemplificativo, può citarsi la disposizione di cui all'art. 10, che prevede che i soggetti nei cui confronti i provvedimenti possano produrre modificazioni della sfera giuridica abbiano il diritto "di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento".

Fatta questa premessa, sarebbe, comunque, scorretto affermare che la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie non abbia modificato né l'amministrazione né i rapporti che quest'ultima intrattiene con gli amministrati.

Tanto è vero che, per ciò che attiene al primo profilo, è stata creata l'espressione *e-government*, con ciò intendendo riferirsi all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di riorganizzarsi internamente e di offrire servizi pubblici sempre più efficienti ed efficaci.

Il tema dei servizi pubblici digitali, ad esempio, è molto sentito, visto che per molto tempo le amministrazioni sono state tacciate di aver offerto servizi che si dimostravano troppo complessi, cervellotici e con tempi lunghi per poter essere effettivamente fruiti dalla comunità.

Le procedure digitalizzate, in questo senso, hanno avuto il merito di abbattere le tempistiche (posto che, magari, si possono concordare appuntamenti *online*, produrre la stessa documentazione anche da remoto) e di "svecchiare" l'antico concetto di burocrazia e di burocrati.

Le ICT, in definitiva, hanno modificato la macchina amministrativa sia sul fronte del *back office*, e quindi delle "faccende" interne degli uffici (tramite la digitalizzazione dei sistemi informatici e l'interoperabilità delle banche date tra amministrazioni), che su quello del *front office*, garantendo, come già ricordato, dei servizi più rapidi e più semplici da richiedere<sup>15</sup>.

Accanto alla nozione, or ora esaminata, di amministrazione digitale, si è fatta strada anche quella di governo aperto, meglio noto con la denominazione anglosassone di *open government*. Quest'ultimo si differenzia dal primo in quanto si incentra maggiormente sul rapporto tra amministrazione e amministrati, in un'ottica di trasparenza delle informazioni possedute dalle amministrazioni pubbliche, di maggiore credibilità e di collaborazione con la cittadinanza.

Tutto ciò, in definitiva, fa sì che un individuo particolarmente attivo ed interessato alle politiche statali possa operare un controllo democratico delle

---

<sup>15</sup> I. A. NICOTRA, V. VARONE, *L'algoritmo, intelligente ma non troppo*, in *Rivistaaic.it*, 2019, 93.

istituzioni, monitorando le varie attività poste in essere dalle stesse.

Il primo atto rivoluzionario in tema di *open government* proviene da oltreoceano, precisamente dagli USA, il cui ex presidente Barack Obama decise, nel 2009, di promulgare un “*Memorandum for the heads of executive departments and agencies*”, in cui, in sostanza, intimava i direttori dei dipartimenti e delle agenzie federali degli Stati Uniti di rendere note al pubblico tutta una serie di dati ed informazioni, con la finalità di creare un’amministrazione più trasparente, partecipativa e collaborativa.

«*Si tratta – come è noto – di un atto fortemente simbolico: che, se da un lato rendeva omaggio a una campagna elettorale basata su nuove forme di partecipazione dei cittadini legate al web e, soprattutto, alle piattaforme di social networking, dall’altro intendeva imprimere un nuovo corso alle relazioni fra cittadini e governo federale fondate su una maggiore openness*»<sup>16</sup>.

Strettamente connesso all’ambito del presente scritto -sull’implementazione di nuove forme di partecipazione democratica- è il passaggio del *memorandum* relativo alla collaborazione, in cui viene detto che “*Collaboration actively engages Americans in the work of their Government. Executive departments and agencies should use innovative tools, methods, and systems to cooperate among themselves, across all levels of Government, and with nonprofit organizations, businesses, and individuals in the private sector. Executive departments and agencies should solicit public feedback to assess and improve their level of collaboration and to identify new opportunities for cooperation*”<sup>17</sup>.

Gli Stati Uniti d’America, in verità, sono sensibili al tema della trasparenza della pubblica amministrazione da molto prima che si affermasse l’idea di *open government*. Nel lontano 1967, a questo proposito, durante la presidenza di Lyndon B. Johnson, fu promulgato il Foia (acronimo di *Freedom of information act*), un provvedimento sulla libertà d’informazione, ripreso poi da numerosi Stati esteri.

Come si può apprendere dal sito ufficiale del Dipartimento di Giustizia degli Usa, questa legge «It is often described as the law that keeps citizens in the know about their government»<sup>18</sup>, che letteralmente significa che viene descritta come la legge che mantiene i cittadini informati sul loro governo. In particolare, quest’atto impone ai vari dipartimenti l’obbligo di rendere note

<sup>16</sup> D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 667.

<sup>17</sup> <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

<sup>18</sup> <https://www.foia.gov/about.html>

delle informazioni richieste dai membri della società civile, tramite apposita istanza, a meno che non vi siano comprovate ragioni di carattere pubblico a fare da impedimento (ad esempio concernenti la tutela della *privacy*).

In Italia, invece, il Foia si è tradotto nell'istituto dell'accesso civico generalizzato, introdotto dal d. lgs. n. 97/2016, che mantiene gli stessi intenti del precedente statunitense in materia.

Difatti, tale accesso si differenzia dalle forme già conosciute dall'ordinamento interno (ossia quelle dell'accesso procedimentale e di quello civico semplice), poiché il soggetto richiedente non ha l'onere di possedere un interesse particolare per poter presentare tale richiesta di "divulgazione" di atti nei confronti della pubblica amministrazione detentrica (l'istanza può essere presentata anche ad altri soggetti, come gli enti pubblici economici, le società partecipate e gli ordini professionali).

Similmente a quanto previsto negli Usa, inoltre, anche nel nostro Paese è contemplata l'ipotesi in cui l'amministrazione possa rifiutarsi di fornire i documenti in oggetto qualora vengano ritenuti prevalenti dei superiori interessi nazionali.

La Fondazione Openpolis, anche in questo frangente, ha redatto uno studio molto interessante, utilizzando come parametro di riferimento le richieste di accesso civico generalizzato pervenute nei Ministeri nel triennio 2017-2019. Secondo questa indagine, i più frequenti motivi ostativi all'accoglimento delle domande in esame sono stati: la protezione dei dati personali, la sicurezza pubblica e nazionale e gli interessi economici e commerciali di una persona<sup>19</sup>.

In conclusione, va detto che la rilevanza assunta dal principio di *open government* ha dato vita, nel 2011, alla nascita di *Open Government Partnership*, una iniziativa multilaterale che oggi conta settantotto realtà tra governi centrali e locali, membri della società civile, *stakeholder* e così via, la quale si prefigge il compito di promuovere i principi fondanti l'*open government*, quali trasparenza, partecipazione, integrità e digitalizzazione. I Paesi aderenti (tra i quali l'Italia), per attuare le politiche sopra descritte, devono redigere un piano d'azione della durata di due anni.

---

<sup>19</sup> I dati menzionati sono liberamente consultabili nel sito web: <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-il-foia/>.

5. “Nessuno sa tutto, ognuno sa qualcosa”<sup>20</sup>

L’approfondimento delle basi della democrazia diretta e di quella partecipativa, dell’*e-democracy*, dell’*e-government* e dell’*open government*, è stato propedeutico all’approccio dell’argomento principe di questo scritto, costituito dalle moderne piattaforme digitali partecipative.

Se si fingesse di aver percorso un itinerario, il cui approdo finale è rappresentato, evidentemente, dalle citate piattaforme di partecipazione pubblica, è come se si fosse partiti dai luoghi più sicuri (ossia dalle forme più tradizionali di coinvolgimento dei cittadini) e ci si accingesse a raggiungere quelli, invece, più inaspettati.

Si inizierà, perciò, ancora una volta, dall’aspetto definitorio della questione, per poi procedere con quello più analitico.

Con il termine “*crowdlan*” (in italiano “legge della folla”) si è soliti fare riferimento ad un innovativo sistema di formazione delle leggi in cui, accanto al tradizionale Parlamento (che sia nazionale, regionale, locale) si inserisce un nuovo attore: il popolo.

A seguito, infatti, dell’emersione della crisi della rappresentanza politica, dovuta ad un senso sempre maggiore di sfiducia nelle istituzioni, ritenute incapaci di rispondere alle esigenze sempre più variegata della società, si è insinuata sempre più insistentemente l’idea di un coinvolgimento maggiore dei privati nei processi decisionali. Ci si è discostati, perciò, dalla vecchia logica *top down*, nella quale, per mezzo del sistema della rappresentanza, era come se i provvedimenti fossero “calati” dall’alto, dal Governo ai governati, senza alcuna possibilità di intervento.

La citazione con la quale si è scelto di intitolare il paragrafo non è stata, quindi, scelta in maniera casuale. Alla base del *crowdlan* vi è la convinzione che ogni individuo possa apportare un contributo speciale nell’attività di formazione delle leggi, grazie alle proprie competenze tecniche ed al proprio *know how*.

Il richiamo, dunque, è al concetto di intelligenza collettiva, il cui maggior esponente è certamente il filosofo francese Pierre Lèvy, autore della menzionata frase. L’intelligenza collettiva viene definita come quell’attitudine degli uomini al *problem solving*, qualora si impegnino a collaborare tra loro.

Ogni individuo, in effetti, porta con sé un bagaglio di esperienze che, unitamente alle proprie conoscenze professionali ma non solo, permette di

<sup>20</sup> P. LÈVY, *L’intelligenza collettiva. Per un’antropologia del cyberspazio*, Milano, 2002.

creare un sapere diffuso, che potrebbe rappresentare uno strumento prezioso per le istituzioni. Quest'ultime potrebbero attingere da questa fonte per capire, ad esempio, quali provvedimenti vengano ritenuti più urgenti di altri, o ancora per valutare l'efficacia concreta delle proprie deliberazioni.

Passando alla questione pratica, va detto che il diffondersi delle moderne tecnologie ha trasformato anche quelli che venivano considerati i tradizionali metodi di scambio di opinioni, di idee, di proposte tra individui. Si è passati, nel dettaglio, da una realtà prettamente fisica (fatta di assemblee cittadine, comitati di quartiere, *etc*) ad una orgogliosamente virtuale, composta da *social network*, *blog*, e le pluri-menzionate piattaforme in esame.

Tali piattaforme, sia che vengano sviluppate per conto di pubbliche amministrazioni che nel settore privato, consentono alla cittadinanza di svolgere una molteplicità di azioni: dalla proposizione di proposte di legge, alla votazione su proposte degli amministratori, al dibattito sui temi più rilevanti, al voto elettronico.

Non a caso, autorevole dottrina, a seguito di una comparazione tra tre diversi Stati (Italia, Regno Unito e Spagna), è riuscita ad individuare ben nove tipologie delle piattaforme in oggetto, tutte con funzioni differenti: bilancio partecipativo, *crowdfunding*, collaborazione, consultazione, coordinamento *offline*, deliberazione, *e-petitioning*, pianificazione urbana partecipativa e segnalazione <sup>21</sup>.

Il trasferimento *online* di tutte le suddette operazioni non è, però, visto sempre come un bene. Molti soggetti, in assenza di adeguate competenze tecnologiche (c.d. *digital divide*), potrebbero rimanere esclusi da questa nuova realtà. È per questa ragione che un ruolo fondamentale in quest'ambito è rivestito dal *design* informatico. Il compito dei programmatori informatici è, perciò, quello di rendere le suddette piattaforme il più possibile accattivanti, intuitive (cioè semplici da utilizzare) al fine, altresì, di poter essere anche maggiormente inclusive.

## 6. *Alcuni casi esemplificativi di piattaforme di democrazia partecipativa*

Il taglio che si è scelto di dare al presente studio, almeno con riferimento

---

<sup>21</sup> E. DE BLASIO, D. SELVA, *Le piattaforme di partecipazione tra tecnologia e governance: i modelli di sviluppo in Italia, Spagna e Regno Unito*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2019, 360-361.

al cuore della questione (le piattaforme digitali partecipative), è di tipo empirico: è grazie all'analisi dei dati dell'esperienza pratica che si ritiene si possa fare luce su un fenomeno dai contorni ancora variabili.

Si procederà, quindi, prima all'esame delle realtà più distanti geograficamente, per poi proseguire man mano con degli esempi nazionali di *crowdlaw*, mettendo in evidenza i punti di forza e le eventuali zone d'ombra di ciascuna piattaforma.

La prima tra queste da attenzionare è "*vTaiwan*", la quale, come facilmente intuibile dalla sua denominazione, trova la sua collocazione nella Repubblica Popolare di Cina, meglio nota, appunto, come Taiwan.

Tale *software* è sorto nel contesto di un movimento di protesta, sviluppatosi quando, nel 2014, il Governo di Taiwan era in procinto di firmare un accordo di natura commerciale con la Cina. A questo punto, numerosi giovani si riunirono nel movimento ribattezzato "Girasole" ed acquisirono grande visibilità grazie all'aiuto di una giovane *hacker*, Audrey Tang. Fu proprio questa (diventa successivamente anche Ministro per le politiche digitali), insieme ad altri attivisti, a fondare "*vTaiwan*", uno spazio di consultazione pubblica sia *online* che *offline*.

Il processo di "*vTaiwan*", in particolare, si compone di quattro fasi, a cominciare da quella della "proposta", in cui si individua il problema da trattare; successivamente c'è quella del "parere", nella quale si raccolgono le opinioni sul tema prescelto; il terzo *step* è quello della "riflessione", in cui dalla realtà virtuale si migra in quella reale, creando dei gruppi di lavoro che si possano confrontare *de visu*; infine, vi è la fase c.d. della "legislazione", nella quale, come risultato della deliberazione, si presentano delle raccomandazioni al Governo.

Sono ben 28 le questioni di rilevanza nazionale che sono state discusse su "*vTaiwan*", quali quella relativa al rapporto tra Uber ed i tassisti, e quella afferente alla vendita di alcolici<sup>22</sup>.

Spostandosi dall'Asia al Sudamerica ci si imbatte in "*E-democracia*", una piattaforma che si differenzia dalla prima sopra visionata per la sua istituzionalità. Questa, infatti, fu realizzata nel 2009 dalla Camera dei deputati brasiliana, al solo scopo di creare un dibattito su due specifici progetti di legge. Dato il successo dell'iniziativa, questo portale fu istituzionalizzato ufficialmente nel 2013, ed il sito, così come lo vediamo oggi, è stato riprogettato nel 2016 ([e.democracia.leg.br](http://e.democracia.leg.br)).

<sup>22</sup> <https://info.vtaiwan.tw/>

“E-democracia” si compone di tre sezioni principali: “*Audiências Interativas*”, che permette a chiunque di partecipare a riunioni di Commissioni parlamentari e di interagire se interessati, facendo osservazioni e commenti; “*Wikilegis*”, che consente di proporre delle modifiche legislative; “*Espresso*”, cioè la sezione dedicata squisitamente al dibattito<sup>23</sup>.

Varcando i confini del vecchio continente, in rappresentanza del Nord Europa, si apprezza “*Better Reykjavik*”, uno spazio di consultazione *online*, aperto a tutti i cittadini della capitale islandese.

All’interno di questa piattaforma, gli utenti registrati possono proporre delle idee su ambiti specifici (quali turismo, sport, cultura, istruzione, trasporti, *etc*), e commentare anche i progetti degli altri partecipanti. Ogni mese, le cinque idee più votate vengono esaminate da un comitato permanente del Governo della città di Reykjavik.

Quello che preme sottolineare è che, nello stesso *official website* si specifica, anzitutto, che la Città di Reykjavík è un’authority governativa che deve sottostare alle leggi ed ai regolamenti nazionali, *ergo* non tutte le idee verranno prese in considerazione (quelle, ci si immagina, che siano palesemente *contra legem*); secondo profilo attiene al fatto che “*The Citizens Foundation*” (la società *no-profit* che si occupa della gestione della piattaforma) non è responsabile del processo finale di discussione delle idee, che è appannaggio esclusivo del governo della città. Non vi è, dunque, nessun obbligo di tenere veramente conto di queste indicazioni dei cittadini, ma è comunque previsto che le idee meno votate rimangano aperte alla discussione nel *forum*<sup>24</sup>.

Le autorità cittadine di Madrid si sono dimostrate pionieristiche della materia in esame, fondando nel 2015 la piattaforma partecipativa “*Decide Madrid*”.

All’interno di quest’ultima, ogni residente della capitale spagnola può creare un dibattito attorno ad una questione di interesse per la città, ed esprimere la propria opinione riguardo ad argomenti di discussione prospettati da altri, mediante i tasti “sono d’accordo” “non sono d’accordo”, oltre a poter avanzare idee e proposte di bilanci partecipativi.

Ciò che rende davvero unica “*Decide Madrid*” (facendole conquistare il titolo di piattaforma più illuminata tra quelle in questa sede analizzate), è la circostanza di prevedere una soglia minima di votanti di una proposta (l’1% degli utenti con età superiore ai sedici anni) al raggiungimento della quale

---

<sup>23</sup> <http://www.edemocracia.leg.br/>

<sup>24</sup> <https://betrireykjavik.is/domain/1/communities>

il Consiglio comunale cittadino avrà l'onere di indire un voto cittadino su questa. Qualora la maggioranza dei votanti sia favorevole alla suddetta idea, allora il governo ne valuterà concretamente l'adozione. Tale meccanismo, perciò, permette realmente ai madrileni di sentirsi parte delle decisioni che abbiano un'incidenza sul futuro della loro città<sup>25</sup>.

Giungendo, in conclusione, al panorama nazionale, tra gli esempi più virtuosi di *software* di democrazia partecipativa vi è, certamente, “*Partecipa Toscana*”, adottato dalla Regione Toscana.

All'interno del sito istituzionale Open Toscana vi è un *link*, infatti, che rimanda a questo moderno portale, in cui ogni cittadino toscano avrà la facoltà di esprimere opinioni, condividere pensieri e documenti e commentare una legge regionale.

A tale scopo, con legge n. 46/2013, recante “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, è stata, altresì, istituita un'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione<sup>26</sup>.

Ancora, sempre in Italia, è stata sviluppata “*ParteciPa*”, una piattaforma *open source*, istituita nel 2019 dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, unitamente a Formez<sup>27</sup>.

Il proposito di creare questo genere di realtà era contenuto, in effetti, nell'Azione 4 (“Supporto alla partecipazione”) del quarto Piano d'Azione Nazionale per il Governo aperto (2019-2021).

All'interno della suddetta piattaforma è possibile prendere parte a delle consultazioni pubbliche, previa registrazione. Queste consultazioni rimandano a dei processi, nei quali un soggetto dispone di diverse facoltà, quali quella di commentare una proposta o di prendere parte ad un *webinar* o ad egli eventi.

Finora, la partecipazione ha avuto ad oggetto trentuno processi, e non se ne ritrovano di nuovi<sup>28</sup>.

Una volta esaurita la narrazione dei modelli su cui si è scelto di foca-

---

<sup>25</sup> <https://decide.madrid.es/tu-propones>

<sup>26</sup> <https://partecipa.toscana.it/>

<sup>27</sup> L'associazione *in house* del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha tra i suoi compiti quello di promuovere l'ammodernamento della pubblica amministrazione italiana.

<sup>28</sup> Questo dato può riscontrarsi direttamente sul sito web della piattaforma *partecipa.gov.it*, nella sezione Processi: <https://partecipa.gov.it/processes>

lizzarsi, per rendere noti i meccanismi di funzionamento più comuni delle piattaforme digitali di partecipazione, appare necessario svolgere delle valutazioni critiche al riguardo.

Ciò che emerge immediatamente, dalla lettura dei vari sistemi, è che tutti sono accomunati da un dato: la facoltatività, intesa come libertà per i decisori di analizzare e dare attuazione concreta a quanto proposto dagli utenti registrati.

Persino nel caso di “*Decide Madrid*”, infatti, in cui viene prevista quella percentuale minima di votanti per fare in modo che una proposta venga portata all’attenzione del Consiglio comunale cittadino, obbligato ad aprire una votazione pubblica su questa, residua, comunque, un’ampia discrezionalità nelle mani del Governo di dare accoglienza o meno a quell’idea.

Un altro aspetto che si è notato carente in quasi tutte le piattaforme (ad eccezione di “*E-democracia*”) è quello relativo al controllo democratico, di cui si faceva cenno al paragrafo 4 sull’ *open government*. È opinione accreditata in dottrina, infatti, che una delle strade da percorrere per rifondere la fiducia degli elettori nella politica e nei suoi esponenti, è proprio quella della trasparenza, mostrando apertamente l’operato delle istituzioni. Ma oggi, tutto questo, forse non è più sufficiente.

Quello che potrebbe davvero rappresentare un *plus* è l’intervento diretto della cittadinanza nelle sedute pubbliche del Parlamento o delle Commissioni, mediante commenti e domande.

L’art. 64 della Cost., ad esempio, già prevede la pubblicità delle sedute del Parlamento, ma non rimanda in nessuna sua parte ad un astratto potere di intervento del pubblico stesso.

## 7. *A proposito di digital lobbying*

Nel discutere di forme di partecipazione popolare nei processi pubblici, va sicuramente dato atto dell’esistenza di un terzo protagonista nella trama, oltre a Parlamento e cittadinanza: il lobbismo.

Con questo termine, si fa riferimento a quei gruppi, quelle organizzazioni, che si fanno portavoce di interessi di determinate categorie (aziende, liberi professionisti, *etc*), e che operano al fine di influenzare le decisioni pubbliche nel modo per loro più vantaggioso.

Nell’immaginario collettivo le *lobby* sono sempre state viste con diffiden-

za dalla popolazione, poiché ritenute portatrici di interessi esclusivamente dei potenti, e immaginate spesso come organizzazioni oscure e “torbide” (quasi equiparabili alla massoneria).

Tale convincimento ha trovato terreno fertile soprattutto se si considera che tuttora in Italia non è presente una normativa che regoli l’attività di questi gruppi, nonostante si riconosca – unanimemente – il loro potere e la loro influenza.

È stata votata, con esito positivo, solo alla Camera, una proposta di legge nel 2022, con la quale veniva ipotizzata l’istituzione di un Registro per la trasparenza dell’attività di rappresentanza di interessi presso l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, sulla falsa riga di quanto già previsto in ambito UE (Accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione europea del 20/05/2021).

Ciò che sembra utile affermare in questa sede, prendendo in esame il fenomeno delle *lobby*, è che anche quest’ultime si sono viste costrette a confrontarsi con le moderne tecnologie, descritte *supra*. Si parla, quindi, di *digital lobbying* riferendosi «*al modo innovativo mediante il quale soggetti e organizzazioni (private e pubbliche) possono gestire le attività di public affairs attraverso l’uso di piattaforme digitali*»<sup>29</sup>.

Le *lobbies*, perciò, si avvalgono delle stesse tipologie di piattaforme di *crowdlaw* analizzate in questo testo, per raggiungere i propri scopi.

Una di queste è KMIND, progettata e di proprietà di ADL Consulting Srl Sb. KMIND è, infatti, un *software* che può coadiuvare le aziende nella conduzione dei propri rapporti con i decisori pubblici. Questo può avvenire tramite uno studio che viene fatto dalla piattaforma stessa, che rielabora dei dati interni ed esterni all’azienda, provenienti dai social network o dal web, «*consentendo l’archiviazione, la gestione e l’utilizzo immediato di informazioni strategiche per la gestione degli stakeholder in ottica di business collaborativa*»<sup>30</sup>.

L’*animus* con cui si è scelto di trattare il tema del *digital lobbying*, congiuntamente a quello delle piattaforme digitali di partecipazione e, ancora più in generale a quello dell’*e-democracy*, è stato, inoltre, quello di dimostrare un intimo legame che potrebbe unire queste macroaree, non costituito, a dispetto di quanto si immaginerebbe *prima facie*, dalle ICT.

Difatti, a parere di autorevole dottrina, le *lobbies* potrebbero svolgere la

<sup>29</sup> A. MAIETTA, *Il digital lobbying tra nuova metodologia ed esigenze di regolamentazione*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 2023, 10.

<sup>30</sup> <https://www.adlconsulting.it/it/soluzioni/kmind/>

funzione di intermediari tra le istanze manifestate dalle società civile, all'interno delle piattaforme di democrazia elettronica, e le autorità legislative. Si valorizzerebbero, in questo modo, delle idee, da parte dei portatori di interessi, più competenti e visionari rispetto al comune cittadino<sup>31</sup>.

## 8. Conclusioni

L'argomento trattato in questa sede presenta, senza dubbio, delle grandi fascinazioni. Il rimando è alla classicità, ai tempi in cui nell'Atene del V sec. a.C. nasceva la democrazia, dal greco *dèmos* (popolo) più *kratos* (potere): semplicemente potere al e del popolo (senza dimenticare, in ogni caso, le restrizioni dovute al sesso ed al ceto).

Un concetto, quello della democrazia diretta, che è così antico da essere radicato fortemente nel DNA di ogni essere umano.

Oggi, l'aumento della popolazione mondiale, la nascita degli Stati moderni, rende, ovviamente, impossibile la ricreazione di quei metodi, in cui bastava alzare la mano per esprimere un'opinione o presentare una legge.

Ed è per questo che si è sviluppata, invece, la democrazia rappresentativa, in cui la sovranità rimane certamente nelle mani del popolo, che, però, la esercita per mezzo dei propri rappresentanti.

Tuttavia, proprio in questi ultimi tempi, a causa della crisi delle istituzioni (per le ragioni sopra esposte), è tornata *in auge* la convinzione che la democrazia diretta, declinata come partecipativa, possa, in qualche maniera, rappresentare la panacea a tanti mali che affliggono attualmente la società.

Ed è qui che entrano in gioco le moderne tecnologie: quest'ultime, infatti, hanno costituito la soluzione pratica ai problemi tipici delle forme di democrazia diretta, tramite la creazione delle piattaforme digitali di partecipazione.

L'interrogativo, sicuramente audace ed un po' provocatorio, posto nell'introduzione, riguardava la reale configurabilità di una inversione dello *status quo* a cui siamo abituati, costellato da tante democrazie rappresentative. La democrazia diretta, in altri termini, può davvero imporsi di nuovo? Oppure, più realisticamente, democrazia rappresentativa e partecipativa possono formare un buon *tandem*?

---

<sup>31</sup> Sul punto F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 598.

La seconda delle soluzioni prospettate si dimostra, a nostro avviso, più perseguibile.

I rischi che si celano dietro il possibile ritorno, totalitario e totalizzante, della democrazia diretta sono almeno due.

Il primo riguarda la scarsa praticità di dover, in ipotesi, attendere che ogni cittadino<sup>32</sup> possa esprimere il proprio voto su qualunque scelta governativa.

Anche volendo richiamare la proverbiale efficienza dei sistemi informatici, che potrebbero (*rectius* dovrebbero) coadiuvare la raccolta dei voti, non va sottovalutato che si tratta di *software* fallibili che necessitano, in ogni caso, di una validazione da parte di un essere umano. La paralisi del Parlamento, dunque, anche da un punto di vista amministrativo, sarebbe fortemente verosimile.

Il secondo inconveniente, infine, riguarda la mancanza di professionalità, che non può essere posseduta da ogni cittadino.

Le sfide che pone la società moderna, e che l'Unione europea non dimentica di ricordare, riguardanti, ad esempio, la transizione ecologia e digitale, il tema della sostenibilità, l'eliminazione delle disparità di genere, l'investimento in nuove infrastrutture, richiedono competenze elevate per il loro raggiungimento che, si auspica, possono essere possedute da individui particolarmente qualificati, come dovrebbero essere i politici.

La stesura di un progetto di legge, pensando ad una delle opzioni più comuni rintracciabili all'interno delle piattaforme digitali partecipative, impone, infatti, l'utilizzo di una serie di tecnicismi e di *skills* di non facile possesso.

Quanto premesso, però, non ha lo scopo di voler demolire l'ideale perseguito da chi ha progettato queste moderne piattaforme partecipative.

Più che altro, si ritiene che quest'ultime possano costituire un canale privilegiato per l'elettore, magari, all'interno di un ambito più circoscritto, come quello cittadino, nel quale le decisioni amministrative possono avere una ricaduta anche maggiore, in termini di influenza sulla qualità della vita del singolo.

Infine, le piattaforme si reputano estremamente utili anche sul versante del controllo democratico, permettendo ai politici di riaccreditare la propria *accountability*.

---

<sup>32</sup> Si consideri, su questo punto, che solo in Italia, alle scorse elezioni politiche del settembre 2022, gli elettori chiamati alle urne sono stati 50.869.304. Tale informazione è reperibile all'interno del *dossier*, redatto dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, in occasione delle elezioni sopra menzionate: <https://dait.interno.gov.it/documenti/dossier-elezioni-politiche-2022.pdf>

### Abstract

La crisi delle istituzioni rappresentative ha comportato un ripensamento delle tradizionali forme democratiche, per introdurre di nuove, rappresentate dalle piattaforme digitali di partecipazione. Tutto ciò è stato agevolato, è noto, dall'affermazione delle “*Information and Communication Technologies*”, che hanno reso i cittadini maggiormente edotti sulle politiche governative. L'articolo si propone, dunque, di approfondire, primariamente, diverse forme di democrazia: diretta, partecipativa ed elettronica. Successivamente si farà riferimento al ruolo che le citate tecnologie hanno avuto nell'ambito della pubblica amministrazione, rimandando ai principi di *e-government* ed *open-government*. Infine, si darà atto delle questioni principali su cui si fonda lo scritto: le piattaforme di *crowdlaw* (fornendo un'elencazione esaustiva di queste) ed il *digital lobbying*.

The new frontiers of democratic participation in public decision-making: examples of crowdlaw with an eye to the emerging phenomenon of digital lobbying

The crisis of representative institutions has led to a rethinking of traditional democratic forms, to introduce new ones, represented by digital participation platforms. All this has been facilitated, it is known, by the affirmation of the “*Information and Communication Technologies*”, which have made citizens more aware of government policies. The article aims, therefore, to deepen primarily different forms of democracy: direct, participatory and electronic. Later reference will be made to the role that the aforementioned technologies have had in the public administration, referring to the principles of *e-government* and *open-government*. Finally, the key issues on which the paper is based will be noted: *crowdlaw* platforms (providing an exhaustive list of these) and *digital lobbying*.