

# **Il Fattore C per l'Innovazione Sociale**

## **Primo rapporto sull'Innovazione Sociale in Italia**

Promosso dalla Fondazione ItaliaCamp

a cura di Maria Francesca Guida e Riccardo Maiolini

Prefazione di Stefano Zamagni

Premessa metodologica di Gennaro Olivieri

Postfazione di Fabrizio Sammarco

**CeRIIS**

Centro di Ricerca Internazionale sull'Innovazione Sociale

Dipartimento di Impresa e Management LUISS Guido Carli

Direttore Gennaro Olivieri

 **LUISS** Guido  
Carli  
LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI

  
**ItaliaCamp**  
Fondazione

*Rubbettino*

Soci Fondazione ItaliaCamp



Partner



Per la stampa di questo libro è stato piantato un albero  
[www.greenbooks.it](http://www.greenbooks.it)

© 2013 - Rubbettino Editore  
88049 Soveria Mannelli - Viale Rosario Rubbettino, 10 - tel (0968) 6664201  
[www.rubbettino.it](http://www.rubbettino.it)

# Indice

Prefazione di *Stefano Zamagni* 11

Introduzione di *Maria Francesca Guida, Riccardo Maiolini* 17

## I PARTE: EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI INNOVAZIONE SOCIALE

### **Riccardo Maiolini**

1. Scenari di riferimento sulla social innovation	23
1.1 Introduzione	23
1.2 Rapporto tra tecnologie e scienze sociali	27
1.3 Verso una definizione di Innovazione Sociale	31
1.4 Caratteristiche essenziali dell'Innovazione Sociale	48
1.5 Conclusioni	50
Bibliografia	52

### **Maria Francesca Guida**

2. Il valore delle relazioni sociali: oltre i legami a scadenza	57
2.1 Introduzione: il ruolo del capitale sociale nei processi di Innovazione Sociale	57
2.2 Una mappa di significati del concetto di capitale sociale	59
2.3 La conoscenza come bene pubblico	66
2.4 Quando l'innovazione può dirsi sociale e generare capitale	67
2.5 Il valore del dono nella creazione di capitale sociale	69
2.6 Verso un'economia del noi	72
Bibliografia	77

### **Marco Fasan, Daniele Macciocchi, Riccardo Maiolini**

3. Dalla CSR alla social innovation	79
3.1 Introduzione	79
3.2 Review della letteratura	80

3.3	RSI e il management	85
3.4	RSI e social innovation	91
3.5	Conclusioni	92
	Bibliografia	93
<b>Bruno Maria Franceschetti</b>		
4.	<b>Verso una definizione condivisa di imprenditore sociale</b>	97
4.1	Introduzione	97
4.2	Lo strumento attraverso il quale opera l'imprenditore sociale: l'azienda sociale	99
4.3	Dall'imprenditore al soggetto economico sociale	104
4.4	Metodologia della ricerca e presentazione dei risultati	107
4.5	Discussione	109
4.6	Conclusioni	118
	Bibliografia	119
<b>Francesca Buttara, Emanuela Perinetti</b>		
5.	<b>Dalla connettività statica a quella dinamica: il ruolo dello sharing nella rete</b>	125
5.1	Il Web: un fenomeno di social (disruptive) innovation	125
5.2	Web 2.0 e social innovation: dalla staticità al dinamismo. Il rapporto strumentale	133
5.3	Gli strumenti di diffusione di social innovation	134
5.4	Strumenti «a supporto» della social innovation	145
5.5	New York City's digital roadmap: quando gli investimenti digitali producono innovazione	146
5.6	Trasparenza e accessibilità in Rete: come la Provincia di Prato risponde alla sfida dell'innovazione	148
5.7	Il Crowdfunding: quando l'innovazione viene sostenuta in Rete dalla Rete	148
5.8	Conclusioni	152
	Bibliografia	154
<b>Laura Ganzetti, Andrea Sanchez Enciso</b>		
6.	<b>Uno sguardo internazionale: l'Innovazione Sociale nel contesto europeo.</b> <b>Interventi istituzionali e best practice</b>	157
6.1	Introduzione	157
6.2	L'Unione Europea e l'Innovazione	159
6.3	L'Unione dell'Innovazione	161
6.4	La Social Business Initiative	162
6.5	Best Practice comunitarie	166
6.6	L'Innovazione Sociale secondo tre approcci complementari	169

6.7	Le soluzioni ai bisogni urgenti della società	169
6.8	Le sfide sociali e ambientali	171
6.9	L'Innovazione Sociale genera cambiamenti sistematici	173
6.10	Conclusioni	175
	Bibliografia	175

## II PARTE: ANALISI DEL CONTESTO ITALIANO

### **Riccardo Maiolini, Riccardo Santilli**

7.	L'Innovazione Sociale in Italia attraverso i media	179
7.1	Introduzione	179
7.2	Metodologia di ricerca	180
7.3	Raccolta dati	181
7.4	Estrapolazione articoli di giornale	181
7.5	Raccolta dati internet	184
7.6	In quali contesti ci si occupa di Innovazione Sociale	186
7.7	I Protagonisti dell'Innovazione Sociale	188
7.8	Il Fenomeno dell'Innovazione Sociale su Twitter	192
7.9	La comunità su Twitter e i principali argomenti trattati	193
7.10	Conclusioni	194
	Bibliografia	195

### **Marco Fasan, Daniele Macciocchi**

8.	L'integrated report come Innovazione Sociale dell'accounting. Il caso italiano	197
8.1	La nascita dell'Integrated Report	197
8.2	L'Integrated Report come Innovazione Sociale	203
8.3	L'Integrated Report in Italia	205
8.4	Conclusione	207
	Bibliografia	207

### **Serafina Frazzinger**

9.	Innovazione Sociale e azione amministrativa	209
9.1	Premessa: la pubblica amministrazione e l'Innovazione Sociale	209
9.2	Il nuovo modello di «amministrazione partecipata»: l'indice di Innovazione Sociale	211
9.3	Analisi delle linee evolutive della c.d. amministrazione partecipata	215
9.4	Dall'autorità al consenso: verso una amministrazione condivisa	216
9.5	Procedimento amministrativo e Innovazione Sociale	220
9.6	L'esempio degli accordi di diritto pubblico	222

9.7	La democrazia procedimentale: il c.d. controllo sociale sull'operato della pubblica amministrazione	226
9.8	L'uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini	228
	Bibliografia	231
<b>Gianluca Sgueo</b>		
10.	<b>Democrazia vs. innovazione. La capacità di innovare delle amministrazioni attraverso il coinvolgimento della società civile</b>	233
10.1	Democrazia e innovazione: un rapporto controverso e ambiguo	233
10.2	Nuove esperienze di consultazione a livello centrale. Le consultazioni pubbliche	235
10.3	Il dialogo con il cittadino della Presidenza del Consiglio dei Ministri	238
10.4	«Burocrazia diamoci un taglio!»	240
10.5	L'esperienza di LineaAmica	241
10.6	La consultazione a livello regionale	243
10.7	La normazione di settore. Il caso della pianificazione territoriale	244
10.8	Le consultazioni a livello locale. L'esperienza dei Municipi aperti	246
10.9	Misurare l'innovazione. Le variabili	247
10.10	La griglia di valutazione	249
10.11	Conclusioni	252
	Bibliografia	254
<b>Laura Ganzetti, Irene Smargiassi, Matteo Smacchi</b>		
11.	<b>L'Innovazione Sociale negli strumenti giuridici dell'impresa: dal diritto interno al comunitario, dai modelli tradizionali alle forme più recenti</b>	255
11.1	Introduzione	255
11.2	Normativa quadro per l'attuazione di politiche innovative in società tradizionali: un'analisi interna	257
11.3	Le società cooperative	262
11.4	Recenti interventi normativi	268
11.5	I requisiti necessari	272
11.6	Classici istituti del diritto comunitario, nuovi player nella «rivoluzione innovativa»	272
11.7	Il Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE)	272
11.8	La Società Europea (SE)	276
11.9	Conclusioni	280
	Bibliografia	280

<b>Cecilia Emma Sottilotta</b>	
<b>12. Crisi dei partiti e web-democracy. Le sfide dell'innovazione democratica in un'Italia 2.0</b>	283
12.1 Dall'Innovazione Sociale all'innovazione democratica: definizioni	283
12.2 Esperimenti e problemi: il bilancio partecipativo in Italia	285
12.3 Innovazione tecnologica e partecipazione politica nell'era della crisi dei partiti: il mito della democrazia diretta	288
12.4 Misurare l'innovazione democratica? Un bilancio parziale	292
Bibliografia	296

### III PARTE: STRUMENTI DI MISURAZIONE DELL'INNOVAZIONE SOCIALE

<i>Premessa metodologica di Gennaro Olivieri</i>	299
--	-----

#### **Maria Francesca Guida, Riccardo Maiolini**

<b>13. Costruzione di un indice per l'analisi e la valutazione dell'Innovazione Sociale in Italia</b>	301
13.1 La costruzione di un indice comparativo	301
13.2 Misurare la Social Innovation	303
13.3 Indice Social Innovation (ISI)	328
Bibliografia	331

<i>Postfazione di Fabrizio Sammarco</i>	333
---	-----

Ringraziamenti	335
----------------	-----

Biografie	337
-----------	-----

## 10. Democrazia vs. innovazione. La capacità di innovare delle amministrazioni attraverso il coinvolgimento della società civile

### Abstract

In che misura la democrazia partecipativa promuove l'Innovazione Sociale e in quale misura, al contrario, ne è conseguenza? Cosa distingue uno strumento di democrazia partecipativa «innovatrice» da uno, invece, «non innovatrice»? Muovendo da queste domande il capitolo analizza alcune esperienze di partecipazione democratica delle amministrazioni pubbliche italiane centrali e locali. Al censimento delle esperienze di partecipazione seguono alcune riflessioni sui vettori di Innovazione Sociale che influenzano le esperienze di democrazia partecipata. Le conclusioni sono dedicate al rapporto tra democrazia partecipativa e Innovazione Sociale, che il capitolo definisce «controverso» e «ambiguo».

### Keyword

Democrazia, Partecipazione, Dialogo, Società Civile, Network

### 10.1 Democrazia e innovazione: un rapporto controverso e ambiguo

«Lasciate che la gente creda di governare e sarà governata». Il pensiero di William Penn<sup>1</sup> ha goduto di ampio credito nelle pubbliche amministrazioni. Per tradizione gli amministratori pubblici hanno anteposto all'impegno a favore della condivisione di una decisione la (legittima) preoccupazione per lo sforzo umano e materiale necessario per raggiungere il risultato, creando e alimentando uno squilibrio che ha visto la seconda prevalere nettamente sul primo. Di qui due conseguenze. Per un verso, le amministrazioni hanno ridotto al minimo la partecipazione della collettività alle

1. Esploratore britannico, XVIII° secolo.

decisioni pubbliche. Quando non è stato possibile escludere le ingerenze esterne dal processo decisionale (perché, ad esempio, imposte dalla legge) sono state poste condizioni tali da impedire che la partecipazione ostacolasse la rapida approvazione delle decisioni.

È per queste ragioni che l'incontro tra l'idea di partecipazione democratica all'attività delle amministrazioni – e il concetto che sottende, secondo cui tutti i portatori di un interesse legittimo hanno diritto a esprimere la propria opinione prima che un'istituzione pubblica assuma una decisione – e quella di Innovazione Sociale – e cioè, per grandi linee, la ricerca di soluzioni originali per la gestione dei beni e degli interessi comuni – genera un rapporto controverso e ambiguo. Controverso perché, storicamente, la tendenza delle amministrazioni è quella di contenere, anziché incoraggiare, l'innovazione. Proprio il tema del coinvolgimento della società civile nei processi decisionali offre un esempio eccellente di questa refrattarietà al cambiamento. È anche un rapporto ambiguo. Da una parte, infatti, l'apertura delle istituzioni agli interessi dei privati non solo non è necessariamente una pratica innovativa, ma neanche deve obbligatoriamente puntare all'innovazione, dal momento che paradossalmente il coinvolgimento diffuso della società civile nelle decisioni pubbliche è concetto acquisito nei governi occidentali. È vera però anche l'affermazione contraria. La democrazia partecipativa, infatti, può avere una forte carica innovativa, soprattutto quando avvicina realmente l'istituzione alle esigenze della collettività, contribuisce ad aggiornare le procedure, e soprattutto lo fa sperimentando nuovi strumenti di consultazione e dialogo.

La controversia e l'ambiguità del rapporto tra democrazia partecipativa e innovazione generano due dilemmi per gli amministratori pubblici, divisi tra il puntare o meno su processi di partecipazione democratica (primo dilemma) e, una volta avviato il processo di consultazione, tra lo scegliere un maggiore o minore grado di innovazione (secondo dilemma). L'amministratore sa che il buon esito di un processo di partecipazione garantirà la condivisione della decisione da parte di un bacino d'utenza molto ampio, accrescerà la fiducia diffusa dei cittadini verso l'istituzione e ridurrà il rischio di contenzioso. Sa anche che i costi, i tempi per arrivare alla decisione, il livello di professionalità richiesto e il rischio di insuccesso cresceranno in modo direttamente proporzionale al numero di interventi e alla complessità degli stessi.

Queste le premesse, da cui nascono due domande. La prima: in che misura la democrazia partecipativa promuove l'Innovazione Sociale e in quale misura, al contrario, ne è conseguenza? Il secondo quesito mira a identificare – e distinguere attraverso una griglia di riferimento – le

forme di democrazia partecipativa «innovatrice» da quelle, invece, «non innovatrice».

L'analisi è articolata in due parti. La prima descrive sinteticamente alcune esperienze di partecipazione democratica sperimentate dalle istituzioni. Ragioni di spazio rendono impossibile un'analisi esaustiva. La selezione presentata dal capitolo tenta di offrire comunque un quadro omogeneo: prende in considerazione tutti i livelli di amministrazione e tutte le principali tipologie – o «famiglie» – di partecipazione democratica. Nella seconda parte del capitolo si individuano i vettori che identificano il grado di innovazione della partecipazione. La griglia di riferimento che misura l'innovazione precede l'elaborazione, nelle conclusioni, di alcune risposte preliminari ai quesiti della ricerca e ai problemi che generano.

## **10.2 Nuove esperienze di consultazione a livello centrale. Le consultazioni pubbliche**

Il primo livello di partecipazione da prendere in considerazione riguarda le esperienze di partecipazione e coinvolgimento della società civile sperimentate presso le amministrazioni centrali dello Stato. Vengono esaminate, nell'ordine, le consultazioni pubbliche svolte dal Governo nel 2012, l'iniziativa «Burocrazia diamoci un taglio» della Funzione pubblica e LineaAmica, il *contact center* gestito dal FormezPA.

Cominciamo dalle consultazioni pubbliche, con una premessa. Per l'Italia il 2012 è stato un anno particolare e, per molti versi, irripetibile. Le vicende politiche susseguitesesi nel corso del 2011, la crisi dei mercati europei e internazionali e la pressione degli investitori hanno portato alla guida del Paese un Esecutivo tecnico. Queste circostanze, congiuntamente alla profonda crisi di legittimazione del sistema partitico tradizionale, hanno «imposto» al dibattito pubblico il tema della legittimazione democratica delle istituzioni. Condizioni che hanno indotto la Presidenza del Consiglio e numerosi Ministeri a investire risorse ed energie consistenti in aperture di credito nei confronti della società civile, attraverso le consultazioni pubbliche, con un duplice obiettivo. Nell'immediato lo scopo è stato quello di coinvolgere l'opinione pubblica nelle decisioni su temi particolarmente complessi: il lavoro, l'istruzione o la spesa pubblica, per citarne alcuni. È evidente che, in prima battuta, la partecipazione ha avuto soprattutto un impatto mediatico. Ha svolto cioè la funzione di «catalizzatore di consenso», generando dibattito, ma senza quasi mai vincolare il contenuto delle decisioni pubbliche all'esito di ciascuna consultazione.

È un'impostazione che riprende la prassi europea. Da circa 20 anni la Commissione consulta la società civile in concomitanza con l'adozione di provvedimenti di particolare importanza. La Commissione non è vincolata dall'esito delle consultazioni. Rende conto del risultato della partecipazione nella decisione finale e motiva, ove necessario, le ragioni che hanno indotto a preferire una soluzione diversa da quella espressa dalla maggioranza dei cittadini<sup>2</sup>.

Il secondo obiettivo è stato invece di lungo periodo: contribuire cioè ad affermare (e rendere stabile) il ricorso a uno strumento di democrazia partecipativa ancora poco diffuso in Italia. Lo dimostrano, tra le altre cose, il progetto governativo di uniformare tutte le future consultazioni e il disegno di legge che, in tema di infrastrutture e grandi opere, ha introdotto nuove regole per la consultazione dei soggetti interessati. Quanto alla prima – «Consultazione pubblica», questo il nome del progetto che le dimissioni anticipate del Governo hanno impedito di portare a compimento – avrebbe dovuto essere una piattaforma online coordinata dalla Presidenza del Consiglio e accessibile a tutte le amministrazioni interessate a sperimentare una forma di *e-participation*. La piattaforma sarebbe dovuta diventare il principale meccanismo di raccolta, armonizzazione e condivisione di tutte le iniziative di consultazione dei Ministeri e, più in generale, di tutte le iniziative di trasparenza e partecipazione del Governo italiano. Quanto invece al disegno di legge approvato il 30 ottobre dal Consiglio dei Ministri<sup>3</sup>, questo ha proposto l'introduzione nel nostro Paese

2. La commissione europea nell'ultimo decennio ha investito grandi risorse per rafforzare la partecipazione al processo decisionale delle istituzioni europee. Tra le iniziative più significative ci sono quella del 2002, in cui la Commissione ha adottato una Raccomandazione sui principi generali e standard minimi per la consultazione delle parti interessate, e del 2005, a seguito della mancata approvazione della Costituzione europea, con il "*Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*" che individua gli strumenti per rispondere a necessità e aspettative dei cittadini, per mantenere alta la fiducia e il coinvolgimento in un sistema di democrazia rappresentativa in un momento in cui il deficit democratico delle istituzioni europee era un tema centrale nel dibattito sulle istituzioni. A queste si sommano le iniziative di natura settoriale (per esempio in ambito ambientale dove la partecipazione dei cittadini è fortemente valorizzata) e le iniziative che affiancano le consultazioni ufficiali e contribuiscono, con scopi però prevalentemente comunicativi, a rafforzare lo spirito democratico delle istituzioni (per esempio *YourVoice* che costituisce il riferimento di tutte le Direzioni generali, raccogliendo le consultazioni aperte e quelle concluse e promuovendo progetti per la ricognizione e la promozione di metodologie e strumenti per il *policy-making* partecipato, per la co-costruzione delle politiche europee e per la ricognizione delle pratiche di *e-participation* dei governi locali).

3. Cfr. Consiglio dei Ministri n. 52 del 30 ottobre 2012.

dell'istituto della consultazione pubblica per la realizzazione delle opere di interesse strategico, basandosi sul modello francese del *débat publique*<sup>4</sup>.

Veniamo alle consultazioni. Da dicembre 2011 a novembre 2012 ce ne sono state 11. La prima in ordine di tempo ha riguardato il valore legale del titolo di studio, gestita dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Tra quelle successive le più importanti sono state la consultazione sulla *spending review*, quelle sull'Agenda Digitale italiana ed europea, e quella sulla *governance* di internet. La durata media di ciascuna consultazione è stata di 45 giorni. La più breve, quella sulla *spending review*, è durata 28 giorni. La più longeva invece è terminata dopo 89 giorni (si tratta della consultazione sulle linee guida amministrative del Ministero dei Trasporti). Anche la risposta da parte dei cittadini consultati è disomogenea. A fronte dei 550.566 contributi pervenuti alla redazione di Palazzo Chigi sulla *spending*, quella sul titolo di studio ha raccolto 35.335 pareri. In altri casi il numero di partecipanti è stato ancora inferiore. Per esempio alla consultazione sull'agenda digitale hanno aderito 500 interessati.

Il fattore numerico però non è indicativo, se considerato isolatamente, del «successo» di ciascuna consultazione. Ci sono almeno due fattori complementari da prendere in considerazione. Il primo, e fondamentale, riguarda l'attività di comunicazione che ha accompagnato ciascuna consultazione. L'alto numero di partecipanti alla consultazione sulla *spending review*, ad esempio, è giustificato anche in ragione della massiccia campagna di comunicazione svolta dall'Ufficio stampa di Palazzo Chigi. Il supporto mediatico, unitamente all'*appeal* del tema, hanno fatto da volano alla buona riuscita dell'operazione. In altri casi invece la comunicazione è stata veicolata solo attraverso i siti istituzionali oppure, come nel caso della consultazione sul valore legale del titolo di studio, si è concentrata prevalentemente sui media specialistici e i *social media*, mirando a coinvolgere solo i soggetti direttamente interessati. Un caso su tutti: la consultazione del Ministero dello sviluppo economico sulla strategia energetica è stata indirizzata in modo esclusivo agli operatori economici di settore, con lo scopo sia di ridurre il «rumore di fondo» prodotto da interventi non pertinenti, sia di massimizzare il risultato nella fase successiva di *drafting* normativo.

Bisogna poi guardare al metodo di lavoro. L'elemento comune a ciascuna consultazione è l'aver sempre scelto di raccogliere i contributi dei partecipanti in formato elettronico. La ragione è evidente: il risparmio di

4. Il disegno di legge non è mai arrivato in Parlamento per la discussione. Parte delle norme sono state successivamente «assorbite» da altri provvedimenti.

risorse. Ma le modalità di raccolta telematica dei dati e la successiva elaborazione segnano differenze non trascurabili. In alcune ipotesi è stato creato un modulo online sui siti istituzionali, in altre si è usato un formulario elettronico autonomo, in altre ancora è stato attivato un indirizzo e-mail sul sito del Ministero. L'analisi dei dati – che ha visto coinvolte, di volta in volta, professionalità molto diverse – ha avuto un grado di approfondimento variabile: in alcuni casi minimo, in altri particolarmente dettagliato.

**Tabella 11.** La tabella riporta sinteticamente i dati relativi alla durata, la modalità di partecipazione e l'utilizzo di social media nelle consultazioni svolte dal governo nel 2012

Consultazione	Durata	Modalità partecipazione	SocialMedia
Valore legale laurea	30 giorni	Modulo <i>online</i>	si
Spending review	28 giorni	Modulo <i>online</i>	si
Agenda digitale europea	35 giorni	Modulo <i>online</i>	si
ADI (agenda digitale italiana) Social	35 giorni	Modulo <i>online</i>	si
Principi di internet	44 giorni	Modulo <i>online</i>	si
Azione amministrativa	59 giorni	<i>Mail</i> sul sito Ministero	Nessun riferimento
Linee guida per navi	89 giorni	<i>Mail</i> sul sito Ministero	Nessun riferimento
Horizon 2020 Italy	30 giorni	Modulo <i>online</i>	Nessun riferimento
Strategia energetica	46 giorni	Modulo <i>online</i> , <i>mail</i> sul sito Ministero	Nessun riferimento
SemplificaPA. Libera le risorse	58 giorni	Modulo <i>online</i>	Nessun riferimento
Servizi al pubblico e luoghi statali della Cultura	Giornata unica	Intervento diretto dei soggetti interessati	Nessun riferimento

### 10.3 Il dialogo con il cittadino della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Contestualmente alle consultazioni pubbliche il Governo ha avviato, il 29 gennaio 2012, un canale di partecipazione chiamato «Dialogo con il Cittadino». A differenza delle prime, iniziate e concluse entro un lasso temporale definito, il Dialogo – incardinato all'interno dell'Ufficio stampa e del Portavoce – ha accompagnato l'attività del Governo fino

alla fine del mandato ordinario, in concomitanza con l'avvio della campagna elettorale.

Si tratta di una iniziativa che, per le modalità con cui è stata organizzata, rappresenta una novità assoluta per la Presidenza del Consiglio. La corrispondenza con i cittadini dei Governi precedenti era svolta prevalentemente in formato cartaceo e non prevedeva alcun obbligo di risposta. La gestione della corrispondenza era affidata alla segreteria particolare del Presidente del Consiglio che protocollava i messaggi in entrata e decideva discrezionalmente a quali di questi dare risposta. I messaggi di posta elettronica erano invece indirizzati alla redazione web (per una ragione banale: l'unico indirizzo di posta elettronica disponibile per segnalazioni generiche era quello della redazione, pubblicato sul sito web del Governo). Il nuovo canale di partecipazione «Dialogo con il Cittadino» ha segnato una netta inversione di tendenza. Per cominciare, è stata data priorità assoluta al formato elettronico attraverso un modulo online, pubblicato sul sito del Governo, liberamente accessibile dai cittadini interessati a scrivere. Inoltre, a tutti coloro che hanno scritto è stata garantita una risposta entro le quattro settimane successive alla ricezione, in linea con quanto stabilito dal Codice europeo di buona condotta amministrativa<sup>5</sup>. Per alcuni casi particolari il tempo di risposta è stato più lungo: tipicamente, quando il tema trattato nella missiva faceva riferimento a una decisione non ancora presa. In questi casi il redattore valutava se dare una risposta interlocutoria oppure se rimandare la risposta all'approvazione della decisione finale. È accaduto, ad esempio, in concomitanza con la decisione del Governo di non sostenere la candidatura di Roma ai giochi olimpici del 2020 e con riferimento alla vicenda dei due marò italiani detenuti in India<sup>6</sup>. Una terza novità importante è stata la strategia di comunicazione che ha guidato la redazione del piano di Palazzo Chigi: fondata sulla trasparenza e tempestività delle informazioni, in linea con l'ordine di priorità dettato dall'agenda di Governo.

Grazie al *battage* pubblicitario molto intenso e alla visibilità ottenuta attraverso i media nazionali e stranieri il Dialogo con il Cittadino ha re-

5. Il codice può essere consultato a questo indirizzo [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/code/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/index_it.htm).

6. Nel primo caso è stato deciso di attendere l'ufficializzazione della posizione del Governo, nonostante che, nelle settimane precedenti alla decisione, il numero crescente di cittadini che scrivevano sul tema fosse in crescita. Nel secondo caso, invece, si è preferito inviare una risposta interlocutoria, in attesa che la diplomazia italiana si adoperasse per liberare i militari italiani.

gistrato numeri importanti. Nel primo quadrimestre ci sono stati 150.537 accessi alla sezione dedicata al cittadino sul sito web della Presidenza del Consiglio e sono stati inviati 15.272 messaggi (ai quali si sommano quelli in giacenza dal periodo precedente, dal 17 novembre 2011 al 29 gennaio 2012, per un totale di 18.772 messaggi). Il 69% delle lettere ha trovato risposta entro 3 settimane dall'invio. Il trend dei due quadrimestri successivi conferma questi dati. In 12 mesi la sezione dedicata al Dialogo con il Cittadino ha avuto 486.368 accessi unici. La redazione che ha svolto il lavoro di lettura, catalogazione e risposta<sup>7</sup>, ha dato 97mila risposte, pari al 95% dei messaggi ricevuti. I temi affrontati nel corso dell'anno sono eterogenei. Tra quelli ricorrenti i più importanti sono stati il mercato del lavoro (30% delle segnalazioni), le pensioni (18%), l'IMU (14%), i giovani (10%), i costi della politica e l'evasione fiscale (entrambe al 7%), le liberalizzazioni, le semplificazioni e le misure per le imprese (tutte al 4%). Quanto, infine, ai cittadini che hanno scritto, 45% è del Nord, 24% del Centro, 18% del Sud e 8% dalle isole (oltre a 5% dall'estero), di età compresa tra i 35 e i 50 anni e in percentuali sostanzialmente identiche quanto a differenza di genere.

#### 10.4 «Burocrazia diamoci un taglio!»

240

Dalla Presidenza del Consiglio passiamo ai Ministeri. Tra le tante iniziative promosse negli ultimi anni merita un cenno «Burocrazia diamoci un taglio!». L'iniziativa è stata promossa dal Ministero della Pubblica Amministrazione tra il 2009 e il 2011. Con un titolo di forte impatto mediatico (e un logo altrettanto accattivante: un paio di forbici che corrono lungo una linea tratteggiata) la consultazione si è aperta il 25 novembre del 2009 ed è terminata alla fine del mese di settembre 2011.

Il numero di segnalazioni pervenute non è stato particolarmente elevato: 504 in tutto, 36% delle quali legata a richieste di assistenza da parte di LineaAmica. La partecipazione si è distribuita uniformemente in tutta la Penisola, con un leggero scarto a favore dell'Italia centrale (il 29% dei partecipanti, rispetto al 17,8% del Nord-Est, il 22,5% del Nord, il 24% del Sud e il 10% delle Isole). Un numero consistente di coloro che hanno

7. Per facilitare il lavoro il gruppo ha elaborato alcuni modelli di lettera (poco più di 100 alla fine del 2012). Ciascun modello affrontava un tema preciso con l'intento di dare ai cittadini il maggior numero di informazioni possibile (e successivamente personalizzati in base al contenuto delle singole lettere).

scritto lavora nel pubblico (il 35,6%). Il 20,7% sono dipendenti privati, il 17,6% liberi professionisti e il 7,8% imprenditori.

Come nel caso del Dialogo con il Cittadino gli utenti hanno avuto sia la possibilità di inviare storie e proposte di semplificazione, sia fare segnalazioni di malfunzionamento delle procedure amministrative. Tra i primi hanno prevalso le proposte in materia di fisco, stato civile, anagrafi, edilizia, urbanistica e *welfare* (non a caso i settori che riflettono più da vicino la provenienza professionale di coloro che hanno partecipato alla consultazione). Per quanto riguarda invece le segnalazioni i 3 temi più dibattuti sono stati la diffusione a singhiozzo delle tecnologie informatiche nelle strutture pubbliche; la tendenza a chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni e documenti che sono già in possesso dell'amministrazione richiedente; infine, il numero eccessivo di adempimenti necessari per il perfezionamento di una procedura (ad esempio la creazione di una nuova impresa).

Il Ministero non si è limitato alla fase della consultazione. Una parte delle segnalazioni e dei suggerimenti inviati da coloro che hanno partecipato alla consultazione è stata trasposta all'interno dei due provvedimenti sulla semplificazione approvati dall'Esecutivo nel 2012 (il «Semplifica Italia» e il decreto sulla digitalizzazione<sup>8</sup>).

## 10.5 L'esperienza di LineaAmica

L'ultima esperienza di partecipazione sperimentata a livello centrale di cui è utile dare qualche informazione è LineaAmica. Nata nel 2009 e gestita da Formez PA, un ente di diritto privato sottoposto al controllo, alla vigilanza e ai poteri ispettivi del Dipartimento della Funzione Pubblica, LineaAmica ambisce al ruolo di *front-office* delle amministrazioni.

Come per i casi precedenti, i numeri sono significativi. In 4 anni si sono rivolti a LineaAmica circa 900.000 cittadini, con 480.000 ticket aperti in base alle segnalazioni ricevute<sup>9</sup>. Il portale web è stato visitato da 5 milioni e mezzo di utenti. Oggi il network di amministrazioni che aderisce al servizio comprende 1.250 punti di contatto. La fotografia dei cittadini che si rivolgono a LineaAmica ci dice che uomini (48,3%) e

8. Si tratta, rispettivamente, dei decreti legge n. 5 del 9 febbraio 2012 e n. 179 del 18 ottobre 2012.

9. Tutti i dati riportati sono presi dal rapporto "Monitor2013" diffuso in occasione del quarto anno di attività di LineaAmica.

donne (51,7%), di età compresa tra i 30 e i 60 anni (74,4%) contattano il servizio dall'intero territorio nazionale, in particolare dal Lazio (29,4% del totale), dalla Campania (11,4%), dalla Lombardia (13,3%) e dalla Sicilia (7,9%). Il 53,1% delle richieste provengono dai centri minori (53,1%), il 25,6% dalle città metropolitane e il 21,3% dai capoluoghi di provincia. Il 47% delle richieste proviene da occupati (autonomi e dipendenti), seguiti con il 29,6% da non occupati (disoccupati, mobilità, cassa integrazione, casalinghe). Rilevante è stata anche la domanda dei pensionati (23,4%). L'utente medio possiede un diploma di scuola superiore (48,5%), una laurea o un master (26,6%). I cittadini prediligono in modo assoluto il canale telefonico (84%), che consente un contatto immediato e la possibilità di interagire con l'operatore. Seguono le richieste online (12,8%) inviate direttamente attraverso il sito web.

Negli anni, peraltro, LineaAmica ha avviato numerose iniziative interessanti. Tra le più note ci sono «Mettiamoci la faccia», «Operazione trasparenza» e «Reti amiche». Mettiamoci la faccia è stata pensata per rilevare in maniera sistematica, attraverso l'utilizzo di interfacce emozionali (c.d. *emoticon*) la soddisfazione degli utenti sulla qualità dei servizi pubblici erogati allo sportello o attraverso altri canali (telefono e web). Avviata in via sperimentale nel marzo 2009, in linea con la strategia delineata dal Piano e-gov 2012<sup>10</sup> e con il decreto legislativo n. 150 del 2009<sup>11</sup>, l'iniziativa è tuttora in corso. Il sistema consente ai cittadini di poter esprimere un giudizio sul servizio utilizzato in maniera semplice e immediata; a loro volta, le amministrazioni che lo adottano possono monitorare in tempo reale e continuo la soddisfazione degli utenti. Il Dipartimento della funzione pubblica ha individuato una specifica classificazione che associa la valutazione espressa dal cittadino non solo all'amministrazione, ma anche al tipo di servizio che viene erogato. In questo modo, è possibile il *benchmarking* tra i servizi, offrendo alle amministrazioni uno strumento di confronto, in ambiti omogenei, in un'ottica di miglioramento continuo.

L'Operazione Trasparenza è stata avviata nel giugno del 2008 attraverso la pubblicazione dei dati dirigenziali e degli incarichi in atto presso la

10. Il Piano individua le priorità di intervento sul fronte dell'innovazione digitale della pubblica amministrazione con lo scopo di dare un impulso alla modernizzazione dei processi delle amministrazioni e fornire ai cittadini e alle imprese servizi di qualità a minore costo. Il piano si articola individuando una serie di interventi suddividendoli per obiettivi settoriali, obiettivi territoriali, obiettivi di sistema e obiettivi internazionali.

11. Il decreto legislativo individua tra le dimensioni della *performance* oggetto di misurazione e valutazione "la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive".

struttura dell'allora Ministro della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione. L'obbligo è stato poi esteso a tutte le pubbliche amministrazioni del territorio nazionale. Nello specifico, ogni amministrazione è tenuta a comunicare e pubblicare online gli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni; gli incarichi retribuiti ai dipendenti pubblici; i consorzi e le società a totale o parziale partecipazione pubblica; i distacchi, le aspettative e i permessi sindacali, nonché le aspettative e i permessi per funzioni pubbliche elettive; i nominativi dei dirigenti (curriculum vitae, retribuzioni e recapiti istituzionali) e i tassi di assenza e presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale. A differenza dei casi precedenti quindi non c'è un coinvolgimento diretto dei cittadini nel processo decisionale. L'idea di fondo però è simile: far conoscere la struttura e «avvicinarla» agli utenti.

Reti Amiche, infine, è un'iniziativa nata per ampliare e facilitare l'accesso dei cittadini-clienti alla pubblica amministrazione e per ridurre i tempi di attesa. L'iniziativa ha puntato alla creazione di partenariati pubblico-privato finalizzati a offrire servizi ai cittadini. Con gli accordi siglati nel tempo sono stati attivati 104.000 sportelli (per esempio per il pagamento dei *voucher* lavorativi o per la prenotazione di visite mediche specialistiche), con un bacino d'utenza potenziale stimato in dieci milioni di utenti a settimana<sup>12</sup>.

## 10.6 La consultazione a livello regionale

Come per il livello centrale, anche l'analisi delle esperienze con cui le amministrazioni territoriali regolano l'accesso degli interessi privati nelle procedure decisionali apre a scenari complessi. A seconda del contesto variano sensibilmente il grado di innovazione, la risposta degli utenti e l'incidenza del risultato della partecipazione sulle decisioni. Le pagine che seguono analizzano sinteticamente prima alcune esperienze sperimentate a livello regionale e poi a livello locale. Ci sono quattro casi interessanti a livello regionale. Essi riguardano, rispettivamente: l'Umbria, la Toscana, l'Emilia Romagna e l'Abruzzo. La Legge regionale dell'Umbria n. 14 del 16 febbraio 2010 ha introdotto nuovi assetti disciplinari per la partecipazione della società civile alle procedure decisionali di pertinenza degli organi politici e amministrativi della Regione. Tra gli «Strumenti della parteci-

12. Cfr. qui il report 2011 [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/670230/20110428\\_reti%20amiche.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/670230/20110428_reti%20amiche.pdf).

pazione» – così li definisce la legge e, prima ancora, lo Statuto regionale dell'Umbria – c'è la consultazione. È l'istituto che mira a unire gli interessi privati nei processi decisionali. La Legge 14/2010 concepisce infatti la consultazione come uno strumento di democrazia partecipativa che, recependo le linee guida del Piano e-gov 2012, «consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni». Previsioni di analoga portata sono presenti nella Legge regionale dell'Emilia Romagna n. 3 del 9 febbraio 2010 e la Legge regionale toscana n. 69 del 2007.

A loro volta queste esperienze legislative descritte hanno generato alcuni casi interessanti – e innovativi – di partecipazione. La prima prende il nome di «PartecipAttivo». Si tratta di una piattaforma elettronica condivisa tra 114 enti locali della Regione Umbria e finalizzata alla gestione telematica dei processi di partecipazione. Chi accede al portale può consultare lo stato di avanzamento dei processi decisionali degli enti aderenti e prendere parte a discussioni e sondaggi. Un'iniziativa analoga, peraltro, è stata inaugurata dalla Regione Emilia Romagna nel 2010. Attraverso il portale «ioPartecipo.net» i cittadini e le imprese hanno la possibilità di acquisire informazioni sull'andamento dei processi decisionali della Regione, possono partecipare a sondaggi e fora di discussione a tema. Possono, infine, porre domande a esperti di settore. La terza iniziativa finalizzata a favorire la partecipazione online dei cittadini e delle imprese dell'Umbria prende il nome di «Senso Alternato». Si tratta di un sistema interattivo che permette agli utenti di ricevere in posta elettronica aggiornamenti sull'attività decisionale del Consiglio regionale. Gli utenti hanno inoltre la possibilità di inviare direttamente alle commissioni consiliari competenti commenti e proposte sui testi in discussione.

### 10.7 La normazione di settore. Il caso della pianificazione territoriale

Oltre ai casi di normazione generale sulla partecipazione, il panorama regionale offre alcune sperimentazioni interessanti per disciplinare la partecipazione a livello settoriale. Tra questi, in particolare, la pianificazione territoriale. Di seguito vengono descritte tre esperienze di consultazione sperimentate in Campania, Lombardia e Calabria. La Campania anzitutto. Lo Statuto campano e la legislazione regionale in tema di pianificazione del territorio prevedono, tra gli altri modelli procedurali di partecipazione, i c.d. «laboratori di pianificazione partecipata» – LPP. Si tratta, per usare la definizione del Legislatore campano, di uno «strumento attivo per

la costruzione dei progetti di co-pianificazione» nel settore urbanistico. L'istituzione di un LPP persegue un duplice obiettivo. Realizza, anzitutto, una piattaforma di cooperazione ove confluiscono informazioni, basi concettuali e competenze tecniche. In una fase successiva, poi, consente la redazione e la diffusione di una o più proposte che vengono accorpate all'interno di un *draft* preliminare del Piano Territoriale Regionale.

In Lombardia la Legge regionale n. 12 del 2005, contenente la disciplina per il governo del territorio, istituisce i «forum per le consultazioni», attivi per l'intera durata della elaborazione del Piano territoriale, e operanti in qualità di struttura consultiva decentrata dell'Amministrazione centrale presso le comunità locali. Lo scopo dei forum è triplice: facilitare l'acquisizione delle diverse opinioni delle comunità interessate, accorparle all'interno di una o più proposte concrete e favorire così, in ultima battuta, l'adozione di una decisione finale largamente condivisa. Altrettanto flessibili sono le procedure che presiedono al funzionamento concreto dei forum: non esistono regole particolari e predeterminate quanto allo svolgimento delle sedute, la loro durata e la formulazione delle proposte conclusive<sup>13</sup>.

Il terzo e ultimo esempio di organismo consultivo creato per favorire la concertazione degli interessi nelle procedure di tutela e governo del territorio è quello cui fa riferimento la Legge della Regione Calabria n. 19 del 2002, recante «Norme per la tutela, governo ed uso del territorio». L'articolo, espressamente dedicato alla partecipazione dei cittadini, dispone che la concertazione tra le Amministrazioni procedenti e le forze sociali ed economiche sugli obiettivi della pianificazione si realizzi attraverso tre modalità principali di consultazione, tra loro integrate. Tra queste, si segnalano in particolare gli «Organismi consultivi» – OC. Anche in questo caso, come per i LPP campani e i fora lombardi, siamo in presenza di un modulo procedimentale a partecipazione mista, cui si demanda il coordinamento e la gestione dei conflitti tra gli interessi privati coinvolti dall'intervento regolatorio. Per facilitare la conciliazione delle due esigenze in modo efficiente – quella, cioè, attenta al coordinamento e quella

13. I forum si collocano operativamente in una fase intermedia nel continuum procedimentale che porta alla formazione del Piano sul governo del territorio. Essi vengono creati successivamente alla formulazione originaria del Piano e contribuiscono con la loro attività all'adozione della versione finale di questo da parte del Consiglio regionale. Li accompagnano, precedendoli e seguendoli, altre procedure consultive presso gli interessati. Con essi, quindi, l'Amministrazione risponde a una richiesta di partecipazione particolarmente intensa, relativamente ai numeri e la qualità degli interventi.

rivolta alla gestione dei conflitti – agli OC è ammessa una partecipazione allargata, quanto alla tipologia di interessi coinvolti, istituzionali e non. I limiti, piuttosto, fanno riferimento al numero massimo di partecipanti. In pratica, sono ammessi a partecipare solamente gli esponenti di categoria e non anche i singoli cittadini<sup>14</sup>.

## 10.8 Le consultazioni a livello locale. L'esperienza dei Municipi aperti

Nelle amministrazioni regionali dunque coesistono, integrandosi, tentativi di sperimentazione nella regolazione della partecipazione, alcuni dei quali anche innovativi. È una situazione simile a quella delle amministrazioni locali, che scontano però la presenza di una ulteriore variabile. È cioè fondamentale tenere conto della dimensione. Le differenze tra i Comuni di piccole dimensioni (meno di 5.000 abitanti), quelli di medie dimensioni (tra 5.000 e 10.000 abitanti) e i Comuni di grandi dimensioni (alcuni dei quali hanno strutture amministrative così complesse da ricordare quelle delle amministrazioni regionali o nazionali) hanno un forte impatto sulla maturità delle regole della partecipazione (a volte embrionali, o del tutto assenti) e sul grado di innovazione (Vicari & Moulaert, 2009).

Al netto di questa variabile, si può affermare che negli ultimi anni le amministrazioni locali hanno aperto alla sperimentazione in tema di partecipazione istituendo nuovi canali per veicolare gli interessi privati nei processi decisionali. L'esempio più noto – e più frequentemente citato (Sintomer & Allegretti, 2009) – è quello dei bilanci partecipativi. Tra i casi meno noti, ma altrettanto interessanti, ci sono le reti di comuni, nate con l'esigenza di comporre a sistema interessi afferenti ad aree territoriali omogenee ma affidate ad amministrazioni diverse<sup>15</sup> e la cooperazione decentrata<sup>16</sup>.

14. A favore di questi ultimi sono istituiti i c.d. "laboratori di partecipazione". I LP, in buona sostanza, si articolano capillarmente sul territorio – tant'è che il Legislatore distingue, a seconda delle circostanze, tra laboratori urbani, laboratori di quartiere e laboratori territoriali – e contribuiscono attivamente alla realizzazione dei Piani urbanistici. Per farlo, vengono dotati della facoltà di presentare proposte oltre a svolgere consulenza presso le amministrazioni locali.

15. Tra i tanti esempi si possono citare la Rete delle città dell'asilo (per favorire l'accoglienza nei confronti di soggetti esterni) o quella delle città slow (che promuove la cultura del buon cibo).

16. È interessante, a tale ultimo proposito, l'esperienza dei c.d. "Comitati locali" in cui siedono attori pubblici e privati interessati a obiettivi di solidarietà e cooperazione in-

Un caso molto interessante è quello dei Municipi aperti, ovvero delle iniziative che rendono accessibili in tempo reale i lavori delle assemblee comunali e delle commissioni. «OpenMunicipio» è stato presentato in versione dimostrativa a maggio 2011 al Forum della PA. Il progetto segue la stessa idea già sperimentata con successo con «OpenParlamento». Si tratta cioè di una piattaforma web nazionale che usa i dati politico-amministrativi ufficiali dei Comuni affiliati per offrire ai cittadini servizi di informazione, monitoraggio e partecipazione attiva alla vita della propria città. Le informazioni sulle attività di Sindaco, Giunta e Consiglio sono aggiornate in tempo reale ed è possibile seguire tutti i passaggi dell'*iter* di approvazione di un atto. In questo modo viene completamente ribaltato il criterio di pubblicità degli atti in cui tutto ciò che è stato deciso viene reso noto generalmente dopo quindici giorni, con la pubblicazione sulla gazzetta ufficiale. Il primo risultato concreto della piattaforma Open Municipio è stato realizzato a Udine. Per la prima volta in Italia un Comune apre atti, processi, e voti dell'amministrazione in tempo reale, mettendo procedure e sistemi informativi al servizio della trasparenza e della partecipazione dei cittadini, con strumenti di monitoraggio e comunicazione.

## 10.9 Misurare l'innovazione. Le variabili

Conclusa la descrizione delle esperienze di democrazia partecipativa sperimentate dalle pubbliche amministrazioni è possibile costruire una griglia di valutazione che assuma come criterio principale di riferimento il grado di innovazione di ciascuna esperienza. Per ragioni di semplicità nella griglia non vengono considerate due variabili, sulle quali è però opportuna qualche ulteriore riflessione.

La prima variabile è il bacino d'utenza al quale si rivolgono le esperienze di democrazia partecipativa. Come già spiegato, il maggiore o minor numero di cittadini o imprese coinvolti da una consultazione influisce sul buon esito della stessa. Nel caso delle piccole amministrazioni il vantaggio sta nel rapporto diretto con le comunità locali. Al tempo stesso però gli amministratori locali hanno a disposizione mezzi e competenze spesso infinitesimali rispetto a quelli di cui è dotata un'amministrazione media o grande. Comune a tutti i casi è invece la morfologia del target di riferimento. I dati rivelano che gli interlocutori privilegiati delle ammi-

ternazionale (a oggi le città che registrano le esperienze più interessanti sono Bergamo, Genova, Roma, Napoli e Catania).

nistrazioni che aprono nuovi canali di consultazione sono rappresentati sempre più spesso da una fascia definita di cittadini, i c.d. «cyber-attivi». In base all'ultimo rapporto (novembre 2012) curato dall'Osservatorio sul Capitale Sociale di Demos&Pi e dall'Associazione nazionale cooperative di consumatori il numero di italiani che dispone di una connessione internet e interagisce attivamente con la rete è in forte crescita e si attesta al 58% (erano il 23% nel 2000). In sostanza sei italiani su dieci sono attivi sul web. L'Osservatorio distingue due figure di cittadini in rete: i *cives.net*, che fanno della rete un luogo di dibattito e coinvolgimento politico, e gli «infonauti» che non partecipano direttamente alle discussioni politiche in rete, ma la usano soprattutto per informarsi. I primi sono circa il 25% del totale. I secondi invece il 15%. I *cives.net* inoltre hanno un'elevata fiducia istituzionale: anzitutto nei confronti dell'«istituzione» internet (60%), poi nei confronti dello Stato (20%) e dei partiti (7%). I «*cives.net*» partecipano a campagne di opinioni, petizioni e consultazioni nel 14% dei casi (mentre la media generale è del 5%). A questo dato se ne aggiunge un secondo, relativo alla diffusione della socialità online. Nel 2012 il 62,3% di coloro che dispongono di una connessione a internet a livello globale ha visitato un social network almeno una volta al mese<sup>17</sup>. Tra i più popolari ci sono Facebook, Pinterest, LinkedIn e Twitter. È interessante notare come i social network divengano sempre più spesso strumenti per interagire con le amministrazioni che scelgono di aderirvi. Non a caso il 2012 ha registrato un forte incremento della «socialità» delle amministrazioni. Tra gli altri, hanno aperto un account ufficiale su Twitter la Presidenza del Consiglio, il Ministero dello sviluppo economico e quello della coesione territoriale. È cresciuto anche il numero delle amministrazioni decentrate presenti sui principali social network, in particolare Twitter e Facebook. Su tutti, fa scuola il caso di Bari, dove il Sindaco è presente in prima persona e molto attivo su entrambi i social network.

La seconda variabile fa riferimento alle strutture amministrative. È evidente che i nuovi canali di consultazione non operano all'interno di contesti asettici. Al contrario, si affiancano, e talora si sovrappongono, ad altre forme di partecipazione più tradizionale, ad esempio quelle previste dalla legge sul procedimento amministrativo del 1990. In linea di massima il vecchio e il nuovo restano separati. Anzitutto, perché i nuovi canali di democrazia partecipativa non sono pensati per essere circoscritti alla sola attività amministrativa. Spesso hanno la funzione di «creare consenso» intorno all'intera attività decisionale dell'amministrazione, tanto ammini-

17. Il dato è di Mediabistro. Pubblicato il 19 gennaio 2013.

strativa quanto politica. Cambiano anche le finalità. Quelle proprie delle garanzie partecipative tradizionali sono già note. Nella partecipazione ai procedimenti amministrativi gli «amministrati» manifestano la propria volontà e autonomia nei confronti di un'amministrazione rispetto alla quale rimangono però distinti. Nelle nuove esperienze di partecipazione, invece, lo scopo ultimo è quello di incentivare i cittadini a costruire percorsi decisionali propri, integrandosi (e, da ultimo, sostituendosi) all'attività decisionale delle istituzioni. In questi casi le consultazioni tradizionali convivono con quelle innovative, senza influenzarsi a vicenda. Si prenda l'esempio delle consultazioni pubbliche o del Dialogo con il cittadino della Presidenza del Consiglio. Entrambi i canali di partecipazione hanno accompagnato – e non sono subentrati a – altre forme di consultazione più tradizionale.

La separazione però non è sempre netta. Accade infatti che la coesistenza tra vecchi e nuovi canali di partecipazione generi conseguenze interessanti. Ad esempio può determinare l'accelerazione dell'«ibridazione» dei modelli di consultazione. È il caso, ad esempio, delle sperimentazioni regionali in tema di pianificazione del territorio. In tutti questi casi le innovazioni sono pensate non tanto in funzione dirompente rispetto al passato, ma come strumento volto a migliorare, nel contesto di riferimento, la *performance* democratica dell'amministrazione. In altri casi ancora la complementarietà delle forme di partecipazione innovativa rispetto ai canali tradizionali può essere un ostacolo. Essa infatti può generare subalternità delle prime rispetto ad altri capitoli di spesa nei bilanci delle amministrazioni. Quando ciò accade la decurtazione delle risorse necessarie per garantire il corretto funzionamento di nuove esperienze di democrazia partecipativa ne impedisce l'assolvimento degli scopi per cui sono pensate. Rischiano così di trasformarsi in contenitori vuoti, incapaci di veicolare l'attenzione dei cittadini verso l'attività delle istituzioni perché, appunto, impossibilitati a funzionare.

### 10.10 La griglia di valutazione

Veniamo alla griglia di valutazione sull'innovazione dei processi di partecipazione promossi dalle pubbliche amministrazioni. La griglia è composta da cinque dimensioni. La prima dimensione riguarda il canale di consultazione. La variante fondamentale è tra il formato digitale e quello non digitale. Il formato digitale apre a sua volta a più varianti, legate al modello scelto: e-mail, modulo online sul sito istituzionale oppure sito

web dedicato all'iniziativa. La seconda dimensione riguarda anch'esso il canale di consultazione. In questo caso però sono prese in considerazione le cinque principali tipologie (cui corrispondono altrettante varianti al vettore) di partecipazione. Prime le petizioni, che possono essere o meno vincolanti per l'amministrazione; terza: i commenti, che vengono presentati dai portatori di interessi durante il processo decisionale (e possono contribuire a orientarlo); quarta: le proposte che invece possono intervenire anche al di fuori di un processo decisionale in corso (in alcuni casi possono dare vita a un processo decisionale, se l'amministrazione decide di accoglierle); quinta: le segnalazioni, che sono proprie delle iniziative di consultazione *consumer-oriented* e generalmente riguardano l'attivazione di un servizio o la segnalazione di un disservizio.

La terza dimensione misura il livello di socialità del processo attraverso l'utilizzo e il «peso specifico» dei *social network* all'interno della strategia di consultazione. Le varianti sono tre e comprendono l'ipotesi in cui l'amministrazione non utilizza alcun *social network* associato alla consultazione (socialità assente), quello in cui li utilizza ma solo con funzioni di comunicazione (socialità media) e quello in cui il *social network* è parte integrante del processo di consultazione (socialità elevata).

La quarta dimensione misura la tempistica di una consultazione rispetto alla decisione finale e comprende due ipotesi: quella in cui la consultazione precede l'assunzione della decisione e quella in cui, invece, accompagna tutto il processo decisionale.

Quinta e ultima dimensione è la trasparenza del risultato. Questa misura la disponibilità di dati e informazioni relativi a una consultazione e rilasciati dalle amministrazioni durante o dopo la conclusione del processo di partecipazione. Dall'ipotesi (a oggi più frequente) in cui l'amministrazione sceglie di diffondere i dati aggregati (generalmente attraverso un rapporto) si distingue quella in cui vengono diffusi tutti i dati in possesso dell'istituzione, seguendo la filosofia dell'*open data* (dottrina). Infine, per ciascuna delle varianti associate ai quattro vettori è presente un caso esemplificativo scelto tra quelli analizzati nel capitolo.

Il numero di combinazioni tra le diverse dimensioni e le rispettive variabili è molto ampio. Tuttavia, alcune tra queste sembrano più determinati rispetto ad altre ai fini di stabilire il grado di innovazione e la capacità di impatto sul sociale di ciascuna esperienza di consultazione. Tra le diverse opzioni possibili quella a maggior potenziale di innovazione mette in pratica un canale di interazione che accompagna l'intero processo decisionale, senza legarsi al momento della decisione (come avviene per OpenMunicipio); rilascia periodicamente tutti i dati acquisiti per rendere

fruibili a tutti, comuni cittadini, giornalisti e ricercatori, le informazioni sul funzionamento dell'iniziativa; infine, sceglie di dotarsi di una interfaccia snella, il più possibile aperta ai contributi, provenienti anche dalle interazioni sociali.

È questa, peraltro, la direzione intrapresa (con discreti margini di successo) al di fuori del contesto nazionale. Basti pensare alle nuove pratiche di partecipazione che vanno diffondendosi presso le istituzioni globali di regolazione (Sgueo, 2011) e nei governi di tutto il mondo. Tra gli esempi più interessanti c'è la piattaforma comune a tutti i dipartimenti di governo inglesi, *Inside government*, che viene utilizzata, tra le altre cose, per gestire le consultazioni online. Sempre nel Regno Unito «*Take part - Number 10*» coinvolge i cittadini nella costruzione di iniziative di governo e nella raccolta delle petizioni online. Negli Stati Uniti la oramai celebre «*We The People*» coinvolge i cittadini attraverso lo strumento delle petizioni, mentre sul portale «*Regulations*» è possibile commentare i documenti proposti da Dipartimenti e Agenzie. In Cina, la piattaforma «*e-Zheng*» raccoglie le segnalazioni, petizioni e richieste dei cittadini che, raggiunto un numero adeguato di adesioni, ricevono una risposta ufficiale da parte del Governo.

**Tabella 12.** Le dimensioni dell'innovazione nei processi di partecipazione delle pubbliche amministrazioni

Dimensioni	Cosa	Come	Esempi
Strumento di consultazione (1)	<i>Digitale</i>	E-mail	Consultazione pubblica su azione amministrativa
		Modulo online sul sito istituzionale	Consultazione pubblica su <i>spending review</i>
		Sito dedicato	«Consultazione Pubblica»
	<i>Non digitale</i>	Cartaceo	-
Strumento di consultazione (2)	<i>Petizione non vincolante</i>	La petizione non vincola l'amministrazione	Consultazione pubblica su <i>spending review</i>
	<i>Petizione vincolante</i>	La petizione, a determinate condizioni, vincola l'amministrazione	«Burocrazia diamoci un taglio!»
	<i>Commento</i>	Il cittadino può orientare il flusso decisionale durante il suo svolgimento	«Senso Alternato» / «Partecipativo»

Dimensioni	Cosa	Come	Esempi
Strumento di consultazione (2)	<i>Proposta</i>	Il cittadino può suggerire all'amministrazione nuove misure	LPP (Campania), Forum per le consultazioni (Lombardia), Organismi consultivi (Calabria)
	<i>Segnalazione</i>	Il cittadino chiede un servizio, o segnala un disservizio	LineaAmica/Reti Amiche
Livello di socialità	<i>Socialità assente</i>	L'amministrazione non utilizza <i>Social Network</i>	«Burocrazia diamoci un taglio!»
	<i>Socialità media</i>	<i>Social Network</i> presenti, ma solo con funzioni di comunicazione	Consultazione sul valore legale del titolo di studio
	<i>Socialità elevata</i>	I <i>social network</i> sono parte integrante della strategia di consultazione	LineaAmica
Tempistica della consultazione	<i>Antecedente alla decisione</i>	La consultazione precede la decisione	Consultazioni nazionali e regionali
	<i>Antecedente e successiva alla decisione</i>	La consultazione accompagna tutto il processo decisionale	OpenMunicipio
Trasparenza del risultato	<i>Pubblicazione del risultato della consultazione</i>	Il risultato della consultazione	Consultazioni nazionali e regionali
	<i>Open data</i>	Intervento diretto dei soggetti interessati	«Senso Alternato» / «Partecipativo»

## 10.11 Conclusioni

In premessa di questo capitolo sono state poste due domande. Una è incentrata sul rapporto e sulla reciproca influenza tra la democrazia partecipativa e l'Innovazione Sociale, l'altra sulla distinzione tra forme di democrazia partecipativa «innovatrice» e «non innovatrice».

Per comprendere che rapporto sussiste tra democrazia partecipativa e Innovazione Sociale bisogna fare un passo indietro e tornare alla seconda

delle variabili che la griglia di valutazione esclude, le strutture amministrative. Come si è detto l'introduzione di nuovi canali di partecipazione in una pubblica amministrazione può condurre alla coesistenza o alla sovrapposizione con i canali di partecipazione tradizionali. La seconda possibilità ci offre un indizio interessante sull'incontro tra democrazia e innovazione. Ci dice, in sostanza, che la progressiva affermazione di canali di partecipazione innovativi, pensati cioè in discontinuità rispetto alla tradizione, è potenzialmente in grado di far evolvere anche i processi tradizionali di consultazione (che cadono in desuetudine, sostituiti dai nuovi, oppure si uniformano progressivamente a quelli). La germinazione dell'innovazione influisce a sua volta sulla «visione» dell'amministrazione del coinvolgimento dei privati interessati a partecipare. A conclusione del processo di rinnovamento l'amministrazione migliora anche l'impatto delle proprie decisioni e la credibilità del proprio operato. Ne offre dimostrazione il caso del Dialogo con il Cittadino sperimentato dalla Presidenza del Consiglio. È difficile dire quanta parte del riscontro positivo ottenuto da questa esperienza sia stata determinata dalle condizioni particolari che ne hanno accompagnato la genesi e quanta, invece, dal fatto che la società civile avvertisse il bisogno di un canale di partecipazione dedicato per intervenire nel merito delle decisioni del Governo. Probabilmente entrambi i fattori hanno giocato un ruolo importante. Soprattutto, la possibilità offerta ai cittadini di usufruire di un canale attraverso il quale interagire direttamente con il Governo è stata percepita da molti come «valvola di sfogo». Lo dimostrano sia il numero consistente di messaggi su temi estranei alla competenza del governo, sia la porzione minoritaria dei messaggi ricevuti con segnalazioni di veri e propri disservizi.

A questo punto il secondo dei quesiti posti in premessa del capitolo, mirato a identificare e distinguere le forme di democrazia partecipativa «innovatrice» da quelle, invece, «non innovatrice», apre a due risposte. La prima è che si può usare la griglia di valutazione dell'innovazione che, adeguata al contesto di riferimento, determina quali forme di partecipazione sono più in linea con le esigenze delle comunità di interessati e più si avvicinano all'equilibrio tra risorse impiegate e risultato ottenuto. In questo caso la distinzione è determinata da un semplice calcolo aritmetico in cui i fattori sono i vettori dell'innovazione, le dimensioni del bacino di utenza e la struttura amministrativa impiegata.

La seconda risposta considera uno scenario più complesso. Qui si considera determinante la capacità di incisione di una specifica esperienza di partecipazione sull'approccio generale dell'amministrazione rispetto alla gestione dei rapporti con la società civile. In questo caso la circostanza che

una consultazione ad alto grado di innovazione si sovrapponga ai canali tradizionali di partecipazione non è affatto scontata. La cosa più interessante è che l'avvio di un processo di rinnovamento radicale nell'approccio seguito da un'amministrazione rende superflua la distinzione stessa tra democrazia partecipativa innovativa e non innovativa. L'innovazione stessa consiste nell'affermazione di un nuovo approccio che, nel momento in cui si conferma, per paradosso non è più innovativo.

Siamo comunque lontani da un risultato come quello appena accennato. Lo stato attuale delle pubbliche amministrazioni è molto più vicino alla situazione descritta ancora recentemente da Stefano Rodotà nel parlare di democrazia digitale: «il campo di battaglia per la democrazia elettronica è aperto, nessun esito è escluso, dal fascismo digitale al socialismo realizzato». Le mutazioni repentine e radicali cui oggi, a differenza di ieri, assistiamo più frequentemente nelle amministrazioni si unisce al processo carsico di rinnovamento che generano il progressivo – e faticoso – ammodernamento degli apparati e il ringiovanimento della forza lavoro. Queste le circostanze attuali. Stabilire in quale misura l'innovazione condurrà al socialismo realizzato di cui parla Rodotà, oppure all'affermazione dell'inconciliabilità di fondo tra l'azione delle istituzioni e l'Innovazione Sociale è prematuro.

## Bibliografia

- Sgueo, G., (2011), *Esperimenti di democrazia globale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Sintomer, Y., & Allegretti, G. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma.
- Vicari Haddock, S., & Moulaert, F. (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di Innovazione Sociale nelle città europee*, il Mulino, Bologna.