

## 1. Le origini

*Le estensioni elettriche di noi stessi sorpassano semplicemente il tempo e lo spazio, e creano problemi di coinvolgimento umano e di organizzazione per i quali non ci sono precedenti.*

*Marshall McLuhan*

La democrazia (dal greco *demos*: popolo e *cratos*: potere, governo del popolo) è una forma di governo, un sistema secondo il quale sono organizzati i rapporti tra gli organi supremi di uno stato, che si è diffusa nella storia moderna. Il concetto si è affinato in un'evoluzione storica lunga millenni, partendo dalla Grecia, dalla sua democrazia diretta e dal principio aristotelico, che distingue fra forme pure e forme corrotte di governo (la democrazia farebbe parte delle forme corrotte poiché è il governo di una parte contro l'altra, "il governo a vantaggio dei poveri"), passando attraverso le idee illuministe, la Rivoluzione Francese con il suo motto di *liberté, égalité, fraternité*, le carte costituzionali americana (1787) e francese (1791) vertenti il principio della separazione dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario), per giungere alle rivoluzioni del XIX secolo e alla nascita del suffragio universale, che, con la costituzione, getta le basi della democrazia rappresentativa.

Nelle democrazie indirette, a differenza di quelle dirette, il potere è amministrato da rappresentanti del popolo (che vanno a costituire il parlamento) e in certi casi, come quello italiano, vengono usati strumenti di democrazia diretta (referendum o iniziativa popolare). Lo stato si separa dalla Chiesa dichiarando la sua laicità e la sua indipendenza da tutte le religioni, la stampa si liberalizza creando un *quarto potere*, e, più recentemente, si crea un altro potere determinato dalle authority che garantiscono una serie di diritti, come la concorrenza o la privacy.

La democrazia non è un concetto cristallizzato, è visto in modo dinamico, come una necessità per la forma di governo, perseguita storicamente, di adattarsi agli sviluppi economici e sociali in modo da garantire al popolo i diritti fondamentali e la capacità di governare concretamente.

La diffusione della democrazia è frutto di trasformazioni della struttura sociale e culturale, suscitate in larga parte dallo sviluppo economico. Già Lipset (1959), Rostow (1961) e Dahl (1971) affermarono che lo sviluppo economico portasse alla democrazia (tesi messa in discussione dalla scuola della dipendenza e da più recenti studiosi, Arat, Gonik e Rosh, 1988), e Inglehart nel 1990, attraverso il suo poderoso studio su 43 Stati sui mutamenti dei valori della società (*“Modernization and Postmodernization”*), dimostrò ampiamente come la democrazia sia incoraggiata dallo sviluppo economico.

*“Malgrado non vi sia una relazione lineare tra lo sviluppo economico e la democratizzazione, è più possibile riscontrare istituzioni democratiche in un paese ricco che in uno sottosviluppato<sup>1</sup>”*

Lo sviluppo economico favorisce lo sviluppo democratico ma non implica che la presenza di un regime democratico favorisca la crescita economica: la ricchezza da sola non conduce automaticamente alla democrazia, per un suo raggiungimento sono necessari ulteriori passaggi che determinano cambiamenti nella cultura e nella struttura sociale. Come dimostrato sia da Inglehart (1990) che da Putnam (1993), lo sviluppo economico introduce modifiche nel tessuto sociale che sollecitano la partecipazione di massa, e apporta una serie di cambiamenti culturali che aiutano a stabilizzare le nuove istituzioni. Fin dalla nascita dell'Industrializzazione vengono favoriti l'urbanizzazione, l'istruzione di massa, la specializzazione del lavoro, la crescita di reti organizzative, una maggiore equità tra i redditi,

---

1 Inglehart Ronald *La società postmoderna*, Editori Riuniti, Roma, 1998

un insieme di sviluppi che incoraggiano la partecipazione di massa alla vita politica; tra questi, due in particolare sono rilevanti per la democrazia: l'aumento del livello di scolarizzazione, che forma un pubblico più sofisticato e maggiormente in grado di organizzarsi ed esprimersi, e una crescente specializzazione che porta la principale fonte di occupazione verso il settore terziario.

Dal punto di vista culturale è possibile identificare due fattori centrali: un clima di fiducia, basato a livello politico sulla regola dell'opposizione leale e a livello sociale sulla fiducia interpersonale, e la legittimazione di massa, che con il sostegno diffuso, la percezione generale che il sistema politico sia buono, a prescindere dai suoi risultati momentanei, garantisce al sistema di governo la resistenza, anche in momenti di difficoltà; un ottimo indicatore del radicamento di un sistema di governo è il senso di benessere diffuso tra la popolazione.

Nell'era postindustriale e globalizzata, la società, che ha subito ulteriori e più profondi cambiamenti, convivendo con effetti e interdipendenze a livello planetario, rimane unita solo mantenendo e incrementando il livello di partecipazione sociale e politica. Da qui nasce il rinnovato rilievo che la democrazia assume nei giorni nostri, per assicurare l'integrazione necessaria ad un sistema sociale che voglia adattarsi all'ambiente, e l'impellente esigenza che la democrazia assuma proprietà congruenti a quelle della società, cambiando e modificandosi con essa<sup>2</sup>.

Il ritmo e il livello della partecipazione seguono un movimento ciclico e in più variano per effetto di una molteplicità di fattori (per esempio economici), ma, quando al di là di queste evoluzioni il livello generale della partecipazione continua a diminuire in estensione e profondità, si potrebbe essere dinnanzi

---

2 Ceri Paolo *Quale teledemocrazia?* in AA.VV. *La tecnologia per il XXI secolo* Einaudi, Torino, 1998

ad un serio problema di isomorfismo e di adattamento tra le istituzioni politiche e la società. Il calo dei votanti è solo uno degli indicatori di questa situazione; dallo studio di Inglehart emerge come nella maggior parte dei paesi i partiti politici affermati stiano perdendo la loro presa sull'elettorato, e come siano sempre più diffuse affermazioni sulla crescente indifferenza del pubblico politico. Tuttavia, se si riflette sull'uso della politica che si fa nel mass-media system, si può indubbiamente affermare che la democrazia si è ridotta (soprattutto in Italia) ad un modesto talk-show televisivo, “*con personaggi abusati ed argomentazioni più idonee a suscitare diatribe, che non ad esaminare ed approfondire problematiche essenziali per la vita della collettività*”<sup>3</sup>. Il distacco dalla vita pubblica, dunque, sarebbe più che giustificato, se realmente la politica equivalesse a quella che ci viene mostrata quotidianamente, attraverso quel universo simbolico costruito dai grandi mezzi di comunicazione.

Inglehart dimostra, anche, che le masse stanno disertando le vecchie organizzazioni politiche, utilizzando un comportamento politico non convenzionale (boicottaggi, scioperi non ufficiali, ecc.): lungi dall'essere apatiche, le masse sono sempre più coinvolte in azioni politiche non convenzionali e di rimessa in discussione della classe politica; è la partecipazione gestita dalla classe politica a ridursi e non l'interesse per la politica, le generazioni attuali sono cresciute in condizioni di relativa sicurezza, che permettono loro di dare per scontata la propria sopravvivenza e dedicare quindi più tempo ed energia ad attività relativamente periferiche ed astratte quali la politica.

Ancora a dimostrare il problema democratico, Inglehart aggiunge uno studio sul clima di fiducia

“*Negli ultimi 40 anni tra i cittadini (dei Paesi considerati) si è*

---

3 Tinacci Manneli Gilberto, Baccani Alessandro *Lineamenti di un e-government democratico*, Polistampa, Firenze, 2005

*sempre più diffusa la convinzione di non poter riporre fiducia nel proprio governo nazionale.<sup>4</sup>*”

Posto al centro di un vivace dibattito tra studiosi, questo dato può essere determinato da cause di tipo sociale o psicologico fino a giungere ad elementi pratici come gli scarsi risultati ottenuti: la gente si sarebbe stancata degli sprechi, della corruzione, dell'inefficienza del governo centrale.

L'impegno a realizzare riforme istituzionali, così come lo scarto tra la costituzione formale e quella materiale, stanno ad indicare che la democrazia è un corpo vivo che resiste e reagisce ai cambiamenti, rinnovandosi. Le trasformazioni oggi in atto, che sono all'origine della dissociazione tra funzioni, sistemi e sfere della vita associata, pongono la questione in modo inedito:

- una mobilitazione economica crescente, unita ad una mobilitazione sociale declinante;
- l'estendersi di marginalizzazioni ed esclusioni sociali;
- l'aumento della pluralità dei gruppi e delle culture con un indebolimento del pluralismo;
- la separazione e l'incomunicabilità tra l'agire pubblico e quello privato.<sup>5</sup>

La nostra società animata da tendenze alla disaffezione politica e alla partecipazione controculturale, composta sempre più di categorie di collettività, indebolita del senso civico, caratterizzata dalla fuga e dal rifugio nella vita privata, sottopone a forti tensioni le regole della democrazia rappresentativa, attraverso soprattutto la crescita del voto di opinione. Già Tocqueville aveva affermato che in democrazia è questione di opinione, e questo rimane vero in una democrazia rappresentativa fino a quando l'opinione è ricondotta agli interessi e quindi alle categorie, ma quando si esprime come

---

4 Inglehart Ronald cit.

5 Ceri Paolo cit.

opinione del pubblico, differenziato sul piano culturale, e allo stesso tempo massificato, la struttura della rappresentanza e dei processi decisionali risultano inadeguati. E qui entrano in gioco le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che con il loro impiego nel processo politico danno forma alla promessa di una teledemocrazia o democrazia elettronica: l'accesso universale all'informazione e alla partecipazione politica.

Occorre, però, un grande sforzo, teorico e pratico, per liberarci da certi formalismi, per riportare il diritto alle sue modalità originarie di risoluzione dei contrasti e di saggia organizzazione sociale, e, quindi, aspirare ad un modello democratico più correlato agli aspetti della vita contemporanea, e ad un collettivismo individualista, in base al quale si compiono azioni identiche e si praticano riti comuni sempre più chiusi nel nostro ambito<sup>6</sup>.

Negli ultimi anni si sono avuti un'ampia varietà di predizioni su come Internet e le nuove tecnologie dovrebbero impattare sulle nostre vite come cittadini e sulla società in generale. Molti hanno fatto congetture, ottimistiche e pessimistiche, su quanto le modalità di interazione tra le persone e i rappresentanti da loro eletti sono cambiate. Da un lato ci sono coloro che pensarono che le comunità virtuali avrebbero condotto i cittadini ad un'esperienza democratica più partecipata<sup>7</sup>. Dall'altro lato, altri temono che attraverso le tecnologie le persone vengano attratte da formule e proposte politiche "preconfezionate", che vadano a sostituire un discorso democratico più vero<sup>8</sup>.

Uno dei maggiori effetti delle tecnologie informatiche e telematiche è quello di ridurre sostanzialmente la frizione dello spazio e del tempo, le conseguenze di ciò incidono su due

---

6 Tinacci Mannelli Gilberto, Baccani Alessandro *cit.*

7 Rheingold H., *Comunità Virtuali*, Sperling&Kupfer, Milano, 1994  
Beamish A., *Communities on-line: community-based network computer*, 1995

8 Di Maria E., Miceli S., *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, FrancoAngeli, Milano, 2004

processi che presiedono lo sviluppo della partecipazione: *l'aggregazione e l'uguagliamento*. La riduzione della distanza e dell'isolamento tra gli individui e tra i gruppi, il primo, e la riduzione dei rapporti di subordinazione attraverso la distribuzione del potere, il secondo, di certo non vengono generati solo grazie all'avvicinamento spaziale e temporale, all'ubiquità e alla simultaneità virtuali. L'aggregazione è consentita dalla riduzione della distanza in orizzontale tra i rappresentati ma, con essa, non si annulla la distanza sociale tra di essi, se si considera poi la disuguaglianza nei gradi di alfabetizzazione e di dotazione tecnologica (digital divide). Allo stesso modo, l'uguagliamento si compie con la contrazione in verticale della differenza di potere tra governanti e governati, ma non toglie la residenza delle fonti del potere anche nella legittimazione, nella capacità organizzativa e nell'accesso alle risorse. Il trattato di Paolo Ceri "*La tecnologia per il XXI secolo*" ci propone tre approcci diversi:

-l'uguagliamento senza aggregazione che orienta chi si adopera per informatizzare quelle fasi e segmenti del processo democratico che permettono di porre in comunicazione diretta il vertice politico con il singolo cittadino;

-l'aggregazione senza l'uguagliamento, che comprende quanti intendono la partecipazione come un'espressione spontanea delle istanze di base, in cui la comunicazione si svolge tutta in orizzontale;

-un terzo approccio che consiste nelle due soluzioni precedenti perseguite parallelamente, e che mira e ridurre quindi, tanto la distanza tra i cittadini, quanto la disuguaglianza di potere tra loro e il personale politico.

I modi e i gradi con cui si perseguono i due obiettivi generano la differenza tra due linee di sviluppo della democrazia: la

teledemocrazia diretta e la democrazia deliberativa<sup>9</sup>. La prima punta alla sostituzione della democrazia rappresentativa con quella diretta, sottraendo potere ai politici per far parlare i cittadini, ponendo l'aggregazione in funzione dell'uguagliamento, mentre la seconda punta ad integrare la democrazia rappresentativa e quella diretta, dando voce ai cittadini per limitare il potere politico, poiché scorge nell'apertura un pericolo per la qualità delle decisioni, rende, quindi, l'uguagliamento in funzione dell'aggregazione. Come sostengono anche Ciotti e Roncaglia<sup>10</sup>

*“La democrazia virtuale prefigura una situazione di referendum permanente. [...] La partecipazione popolare rischierebbe così di ridursi ad una sorta di sondaggio elettronico. Se poi si pensa alla grande influenza che i mezzi di comunicazione hanno nella determinazione dell'opinione pubblica, ci si rende conto che la destabilizzazione dell'equilibrio tra forme e istituzioni della politica può generare gravi distorsioni della stessa democrazia, indirizzandola verso forme pericolose di “tecno-populismo”. Dalla democrazia diretta si passerebbe alla democrazia plebiscitaria, che è l'anticamera della tirannide (come d'altronde gli stessi Platone e Aristotele avevano a loro tempo rilevato).”*

Se da una parte le nuove tecnologie favoriscono la diffusione delle informazioni, il dibattito, e il coinvolgimento in azioni comuni, dall'altra parte potrebbero atomizzare per effetto opposto la partecipazione stessa, favorendo modalità plebiscitarie istantanee. La proposta che si ebbe per ovviare ai problemi sia della democrazia plebiscitaria che di quella referendaria, fu una serie di teorizzazioni e sperimentazioni di democrazia deliberativa.

---

9 Thompson J.B., *Mezzi di comunicazione e modernità*, Il Mulino, Bologna, 1998

10 Ciotti Fabio, Roncaglia Gino *Il mondo Digitale. Introduzione ai nuovi media* Editori Laterza, Bari, 2000

*“La preoccupazione e l’obiettivo di fondo sono quelli di combinare al meglio competenze e responsabilità, che tendono ad affermarsi l’una a spese dell’altra nelle altre forme di democrazia, compresa la democrazia rappresentativa”<sup>11</sup>*

Nel creare arene decisionali in cui cittadini provvisti delle informazioni necessarie discutono su una data questione e valutano, con il tempo adeguato e anche votando, le alternative migliori da selezionare, si dovrebbe ovviare il doppio pericolo per la democrazia: la tecnocrazia, in cui i competenti siano lontani e insensibili ai bisogni della popolazione, decidendo tutto al di fuori di ogni responsabilità morale e sociale, oppure all’opposto, il caso in cui a governare siano gli interessi particolari di breve periodo, soggetti ai moti instabili dell’emozione collettiva.

Quando scriveva Ceri, lo sviluppo pratico in questo senso era rappresentato dai sondaggi deliberativi: dopo aver selezionato campioni rappresentativi della popolazione, si permette loro di documentarsi e dibattere in un processo deliberativo che prevedeva confronti con politici e altri cittadini attraverso la tv; il campione veniva intervistato sia prima sia dopo l’esperienza. Ovviando ai problemi di manipolazione, trasparenza e controllo, emergeva però il carattere artificiale che assumeva un dibattito effettuato tra persone selezionate statisticamente. Esperimenti in questo senso, si svolsero in Gran Bretagna (1992, 1994) e negli USA (1996).

In un terreno intermedio, che a volte non viene considerato propriamente come un nuovo sviluppo di democrazia elettronica, si trovano le reti civiche, da quelle più convenzionali, nate per l’erogazione di servizi amministrativi (*community town hall*) a quelle che rappresentano città virtuali, dando spazio alle attività comunitarie del dibattito e delle consultazioni pubbliche (*civic networking*). Più avanti ci si

---

11 Ceri Paolo, cit.

soffermerà in una breve digressione su ciò che hanno rappresentato le reti civiche per lo sviluppo dell'e-democracy.

Il periodo in cui viviamo si distingue da tutte le altre per almeno tre fattori centrali:

–il *tempo*, intorno al quale ruota un complesso dibattito, che determina un problema ormai collettivamente condiviso, che è il ritmo vorticoso dell'esistenza quotidiana, e la minore quantità di tempo a disposizione non consentirebbe certo di essere personalmente partecipi in una democrazia diretta; a questo proposito negli ultimissimi tempi, Derrick de Kerckhove ha coniato il termine “webness”, una dimensione in cui reale e virtuale, spazio corpi e cose, tendono a strutturarsi sempre più fittamente in un unico sistema di rete, grazie alla continua traduzione simultanea operata da un codice digitale sempre più vicino a una nuova forma di codice biologico<sup>12</sup>;

– *la conoscenza*, che definisce il problema del colmare il gap tra ciò che si può apprendere intorno ad un determinato problema e i suoi elementi costitutivi, dato dal distacco tra centri decisionali e cittadini;

– *l'innovazione*, attraverso la quale emergono i diversi ostacoli che devono ancora superare le tecnologie della comunicazione on-line per giungere ad un uso generalizzato, primi fra tutti quelli tecno-infrastutturali (per esempio l'espansione della banda larga).

Nonostante le nuove tecnologie offrano l'opportunità di formarsi un'opinione ragionata e dibattuta ai cittadini, possano

---

12 Tempo di Webness, sarebbe, quindi tempo di connettività e di convergenza, perchè, al di là dell'essere digitali, ciò che attualmente viviamo è una dimensione spazio-temporale in cui cose, oltre che persone, lontane e differenti comunicano tra loro attraverso un'intermediazione tecnologica sempre più fluida e profonda. Una dimensione in cui tempo reale e spazio virtuale coincidono nutrendosi l'uno dell'altro. Per tempo reale si intende l'istantaneità della comunicazione, e per spazio virtuale la rete stessa attraverso cui si attua la comunicazione, una rete che si estende in quella geografia immateriale che è lo spazio dei dati  
De Kerckhove Derrick, *La conquista del tempo*, Editori Riuniti, Roma, 2003

rinsaldare il rapporto tra cittadini e politica, dando vita a forme inedite di interazione, questo non può equivalere ad un sistema di democrazia diretta, in quanto per decidere sulle più svariate questioni, occorrerebbe molta conoscenza e il tempo per acquisirla. Un sistema di democrazia diretta permanente condizionerebbe la libertà dei singoli che vivrebbero per lo Stato, anziché per sé stessi, secondo la nostra concezione invece è lo Stato che esiste per servire i cittadini<sup>13</sup>.

Per dirla con le parole di Mancini,

*“i rischi consistono essenzialmente nella cosiddetta sondomania: le scelte di governo saranno sempre di più dettate dall’esigenza di assicurarsi il consenso dei governati dando luogo ad un moderno populismo elettronico. La diffusione dei sondaggi ne è il primo indicatore. Pochi governanti assumeranno scelte necessarie che i sondaggi mostreranno essere impopolari. Ma anche qualora non si prestasse attenzione a questo aspetto, è indubbio che oggi sono ancora relativamente pochi i cittadini dotati di un computer, pochi quelli dotati di competenze e di volontà di partecipare effettivamente alla vita della comunità”<sup>14</sup>.*

---

13 Tinacci Mannelli, Baccani cit.

14 Mancini Paolo, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari, 2004

**Tags:**

democrazia, democrazia\_diretta, democrazia\_rappresentativa, quarto\_potere, authority, privacy, Lipset, Rostow, Dahl, Arat, Gonik, Rosh, Inglehart, Putnam, Industrializzazione, Postindustrializzazione, Tocqueville, clima\_di\_fiducia, tecnologie\_dell'informazione, teledemocrazia, democrazia\_elettronica, aggregazione, uguagliamento, Ceri, teledemocrazia\_diretta, democrazia\_deliberativa, Ciotti, Roncaglia, referendum, tecno-populismo, democrazia\_plebiscitaria, tempo, webness, convergenza, connessione, Derrick\_de\_Kerckhove, conoscenza, innovazione, sondomania, Mancini, tecnocrazia, sondaggi\_deliberativi, reti\_civiche, community\_town\_hall, civic\_networking.

## 2. La prospettiva della Comunicazione Pubblica

*Una volta che la politica viene catturata nello spazio dei media, sono gli stessi attori politici a rinchiudersi nella politica mediatica, organizzando l'iniziativa politica direttamente attorno ai media: per esempio facendo trapelare informazioni per far avanzare una loro proposta personale o politica. Questo porta inevitabilmente a contro-informazioni, e rende i media il campo di battaglia in cui le personalità e le forze politiche, così come i gruppi di pressione, cercano di indebolirsi a vicenda, per poi raccoglierne i frutti nei sondaggi di opinione, nelle cabine elettorali, nelle votazioni parlamentari e nelle decisioni governative.*

*Manuel Castells*

L'ambito dell'e-democracy, come, più generalmente, quello che gravita intorno alla rete Internet, è un mondo in continua e costante evoluzione, è un mondo che riduce le sue teorizzazioni ai ragionamenti elaborati in perfetta sincronia all'evolversi di se stesso; ci sono, però, stati e ci sono tuttora, studiosi predittivi, a volte visionari, che hanno saputo vedere oltre i tempi e i luoghi in cui vivono. Uno di questi è Gianni Vattimo, che nel suo trattato *La società trasparente*, esponeva l'ideale di "autotrasparenza": un processo che, grazie allo sviluppo tecnologico e a quello della comunicazione, avrebbe sviluppato una società "autosvelante", costretta al dialogo e alla continua messa in discussione delle settorialità esistenti; attraverso la comunicazione, infatti, non sarebbe più possibile tenere separate nicchie di sapere e di conoscenza, ma si condividerebbe necessariamente un unico universo simbolico<sup>15</sup>. Senza dubbio questo processo è avvenuto e continua a progredire attraverso la

---

15 Vattimo Gianni, *La società trasparente*, Garzanti, Milano, 1989

digitalizzazione<sup>16</sup> e la convergenza dei diversi mezzi di comunicazione, dalla televisione, ai computer, ai telefoni cellulari.

Il nuovo sistema che si è creato e continua ad evolversi coinvolge in primo luogo l'ambito della comunicazione pubblica, esaltandone la bidirezionalità, proprio grazie ai circuiti di comunicazione creati automaticamente dalla convergenza: un messaggio può essere richiesto alla sua fonte e seguito dalle sue reazioni immediatamente e a costi minimi.

Le caratteristiche principali di questo sistema, come espone Paolo Mancini, nel suo *“Manuale di comunicazione pubblica”*, sono: accessibilità, partecipazione, servizi, organizzazione<sup>17</sup>. Prima dell'avvento delle nuove tecnologie la comunicazione pubblica era imperniata sostanzialmente sulla dimensione “attiva”, il trasferimento delle proprie informazioni verso l'esterno, e quella “passiva”, la trasparenza. Con l'informatizzazione delle attività delle diverse organizzazioni, questi due aspetti si unificano, si determina l'accessibilità stessa delle informazioni che le riguardano e si sposta verso l'utente la possibilità e l'onere della conoscenza. Allo stesso tempo si creano le aspettative di quelle informazioni e il conseguente soddisfacimento delle stesse nell'utente, obbligando le organizzazioni alla comunicazione. A questo proposito si parla di accessibilità “concessa” e “indotta”.

Nel primo caso *“l'istituzione mette a disposizione del cittadino le informazioni, dietro la spinta sempre maggiore della coscienza dei diritti di cittadinanza, e quindi di richiesta di informazione, trovando nelle nuove tecnologie informatiche un'opportunità di trasparenza che consente di superare difficoltà poste finora dalla burocrazia interna”*<sup>18</sup>.

---

16 Secondo Negroponte, la trasformazione in informazioni numeriche di qualsiasi tipo di messaggio

17 Mancini Paolo, cit.

18 Mancini Paolo, cit.

Nel secondo caso, e questo proviene direttamente dalla democraticità di Internet, se l'istituzione decidesse di nascondere certe informazioni ad una parte della popolazione, a bassissimi costi, qualsiasi individuo che venisse a conoscenza di quelle date informazioni, avrebbe la facoltà di renderle note, pubblicandole in rete.

Se persiste l'accessibilità, allora è possibile rendere reale la partecipazione dei cittadini, come ipotizzò Habermas<sup>19</sup>: ogni cittadino messo nella condizione di poter accedere, in misura sempre maggiore, a dati ed informazioni, può partecipare, dando il suo contributo a circoli di discussione su argomenti di pubblico interesse. In questo senso, quindi, la comunicazione "pubblica" così come è stata fino all'avvento delle nuove tecnologie, non è mai stata davvero pubblica, mancando della bidirezionalità e della criticità. Naturalmente, persisterebbe il problema, già discusso, del sovraccarico delle informazioni e del rischio della sondomania: l'antidoto, secondo Mancini, sarebbe *"l'espandersi stesso dell'area di interesse generale e delle sue strutture comunicative"*<sup>20</sup>.

Come si vedrà più avanti, la questione della partecipazione non è poi così lineare come sembra, ma ciò che di certo si sta sviluppando a grandi passi e con un altro margine di successo, sono i servizi offerti dalle istituzioni ai cittadini: documentazioni e certificazioni digitali sono stati il primo passo, in questo senso, in tutto il mondo occidentale, e i modelli di organizzazione interni che grazie alla rete consentono miglioramenti non

indifferenti, per esempio nel rapporto tra front office<sup>21</sup> e back

---

19 Habermas J., *Further Reflection on the Public Sphere*, The Mit Press, Cambridge, 1992

20 Mancini Paolo, cit.

21 L'insieme degli elementi tecnologici per la consulenza esterna, in possesso dell'azienda (o ente pubblico) e/o da essa attuati, che ruotano intorno al cliente, e attraverso i quali l'azienda di servizi interagisce con esso, fornendo servizi complementari propri e, l'assistenza relativa ai servizi primari, oggetto della propria attività, orientati appositamente all'offerta efficiente/efficace di

office<sup>22</sup>.

A fondamento di uno stato democratico vi è, tra gli altri, la comunicazione: tra istituzioni, associazioni politiche, cittadini, e delle varie istituzioni tra loro. La sfera delle istituzioni non deve essere percepita dai cittadini come separata o incomprensibile, per la sopravvivenza stessa della democrazia.

*“Con lo Stato deve essere possibile comunicare e interagire attraverso strumenti efficaci e accessibili. E lo stesso vale per quanto riguarda i rapporti tra i cittadini e le associazioni mediatrici della rappresentanza, che negli stati democratici assumono la forma dei partiti. Solo una comunicazione trasparente, infatti, garantisce la possibilità di scegliere i propri rappresentanti in maniera consapevole e informata, di controllarne e indirizzarne l’attività, e , più in generale, di esercitare liberamente i propri diritti di partecipazione alla formazione della volontà generale. Altrettanto importante ai fini del buon andamento di una democrazia, è l’efficienza con cui i vari corpi e istituzioni dello Stato si scambiano informazioni e direttive [...]. È facile capire come le tecnologie della comunicazione possano svolgere un ruolo essenziale [...] e come le intrinseche caratteristiche comunicative di un determinato medium possano influire sui meccanismi stessi della vita democratica”<sup>23</sup>.*

Allo stesso modo, poi, risulta fondamentale per il buon andamento della democrazia e una buona gestione della *res publica*<sup>24</sup>, l’efficienza con cui le diverse istituzioni si scambiano informazioni e direttive.

Generalmente, si può definire il concetto di Comunicazione

---

quest’ultimi.

22 L’insieme degli elementi tecnologici per la consulenza e il supporto interno, che ruotano intorno e/o supportano le risorse dell’azienda di servizi (o ente), nell’attività di organizzazione, gestione, amministrazione e vendita/offerta efficiente al cliente, dei servizi primari da essa proposti sul mercato.

23 Ciotti, Roncaglia cit.

24 Stato per i latini.

Pubblica, attraverso due linee fondamentali:

-la prima comprende ogni forma di comunicazione proveniente dalla pubblica amministrazione;

-la seconda comprende ogni forma di comunicazione il cui oggetto consiste nell'interesse generale della materia trattata , quindi oltre alla comunicazione delle istituzioni pubbliche, comprende anche quella sociale e quella politica.

Parlando di e-democracy, e dei suoi possibili sviluppi, si deve intendere la comunicazione pubblica ripensando il rapporto tra cittadino e istituzioni, considerando il flusso bidirezionale tra questi due soggetti. *“la comunicazione pubblica si realizza solo laddove c'è un'autentica interazione, a due vie, tra Cittadini e Stato. Laddove c'è solo il monologo dell'istituzione pubblica potremo avere uno Stato che comunica, magari nel senso deteriore di fare propaganda, ma non avremo comunicazione pubblica. Da questa semplice considerazione discende lo stretto collegamento tra comunicazione pubblica e uso delle nuove tecnologie nella Pubblica Amministrazione – entrambe finalizzate a costruire questi flussi bidirezionali -, così come tra queste e i processi di riforma dell'istituzione pubblica volti a migliorare l'efficienza e l'efficacia in rapporto ai cittadini.”*<sup>25</sup>

**Tags:**

e-democracy, Vattimo, autotrasparenza, autosvelante, digitalizzazione, convergenza, bidirezionalità, accessibilità,

---

25 Miani Mattia, *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, Il Mulino, Bologna, 2005

partecipazione, servizi, organizzazione, trasparenza, efficienza,  
res\_publica, comunicazione\_publica

## 2.1 L'avventura italiana

*Le maisons font la ville, mais les citoyens font la cité*

*J.J. Rousseau*

Le aspettative suscitate dalla Rete sono a volte futuriste, a volte ambiziose, a volte, abbiamo potuto osservare in questi anni, sono state realizzate in pieno. La politica in Rete però risulta molto meno brillante, non tanto dal punto di vista quantitativo, poiché in molti Paesi occidentali, dopo un primo periodo di diffidenza si sono percepite le possibilità offerte dalla Rete, ma più da un punto di vista qualitativo: continua a persistere un modello di comunicazione verticale e unidirezionale.

*“La comunicazione zoppa che caratterizza la politica contemporanea sembra essere in qualche modo connaturata al sistema politico in sé [...] piuttosto che alle caratteristiche dei media con cui viene effettuata. Un cambiamento di questo stato di cose ha bisogno di un cambiamento di cultura politica.”<sup>26</sup>”*

L'evidenza maggiore di questa grave mancanza si riscontra nell'analisi dei siti politici fino ad ora realizzati: analisi che, oltre a far parte di più di uno studio<sup>27</sup>, offre non pochi spunti di riflessione sulla situazione italiana.

I siti istituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, nati nel 1996, si raggiungono da una pagina comune <http://www.parlamento.it>. Sono disponibili testi legislativi, trascrizioni delle sedute, la trasmissione in diretta delle sedute parlamentari in streaming<sup>28</sup>, le schede personali di ciascun deputato, con relativo indirizzo di posta elettronica e

---

<sup>26</sup> Ciotti-Roncaglia, cit.

<sup>27</sup> Per citare alcuni esempi,

<http://socialdesignzine.aiap.it/sdz/images/analysisiti.pdf>,

[http://montemagno.typepad.com/marco\\_blog/2004/06/politiche\\_2004.html](http://montemagno.typepad.com/marco_blog/2004/06/politiche_2004.html),

<http://liste.margheritaonline.it/pipermail/spaziodonne/msg00004.html>

<sup>28</sup> Si intende un flusso di dati audio/video trasmessi da una sorgente a una o più destinazioni su Internet.

informazioni sulla sua attività legislativa. È stato, inoltre, creato un sito per ciascun ministero, e allo stesso modo anche i partiti politici hanno creato un loro spazio in Rete dove espongono i programmi elettorali; risulta evidente, però, che la qualità e l'utilità di queste pagine non raggiungono neanche lontanamente le possibilità offerte dal web, dimenticando per esempio, uno dei concetti fondamentali, l'interattività. Concetto che, invece, si è cercato di sperimentare negli enti locali e nei comuni, attraverso le reti civiche: le informazioni sulla vita della città vengono diffuse in maniera capillare e allo stesso tempo si realizzano esperimenti di scambio tra cittadini e amministrazione, grazie soprattutto alla ristrettezza della dimensione locale<sup>29</sup>.

*“Perché si possa affermare in un’istituzione una logica di comunicazione è necessario che i cittadini siano posti al centro dell’attenzione”<sup>30</sup>.*

La Costituzione Italiana, con l'art. 2, sancisce la centralità del cittadino nella relazione con lo Stato, garantendo i diritti inviolabili dell'Uomo. Nel garantire il diritto alla manifestazione del pensiero, assicura la base del funzionamento della democrazia: tuttavia, la libertà di parola e di stampa è solo uno degli aspetti di questo diritto, la parte attiva; ci sono anche la dimensione passiva (il diritto di essere informati, di ricevere informazioni) e quella riflessiva (il diritto di informarsi, di cercare informazioni). Il riconoscimento di queste altre due dimensioni, insieme al superamento della mentalità burocratica, che aderisce solo a norme e procedure, costituisce una delle basi per l'affermazione di una logica di comunicazione all'interno della Pubblica Amministrazione.

Ripercorrendo in un rapido excursus dei passaggi storici che fino ad oggi si sono svolti in Italia, si affronterà anche l'evoluzione del sistema dei media, poiché da esso dipende lo

---

29 Ciotti-Roncaglia, cit.

30 Miani, cit.

sviluppo di una qualsiasi comunicazione.

Fino agli anni '80 si può affermare che in Italia non sia esistito un moderno sistema dei media, ma nel decennio che va dall'80 al 1990, si verificano una serie di mutamenti: vengono approvate alcune leggi che costringono le Pubbliche Amministrazioni ad intraprendere alcune azioni di comunicazione (la legge 416/81 prevede, per esempio, che il 70% dei budget pubblicitari delle P.A. sia destinato a quotidiani e periodici), e altre (364/88 e 348/90) che riconoscono esplicitamente il dovere della P.A. di informare i cittadini in relazione alle leggi e ad altre materie di interesse generale.

Gli anni '90 vengono invece caratterizzati, oltre che dal consolidamento del mercato pubblicitario e dalla Legge Mammi<sup>31</sup>, dalla Creazione dell'authority per le comunicazioni e dal boom di Internet. Per quanto riguarda le P.A., con le leggi 142/90 e 241/90, si affermano i principi di trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa. Con il concetto di trasparenza si afferma il diritto di accesso, la dimensione riflessiva del diritto alla manifestazione del pensiero. In questi anni, poi, si vedono l'attuazione dei primi strumenti concreti: gli URP (Uffici relazioni pubblico), la semplificazione del linguaggio amministrativo, le carte dei servizi (la dichiarazione ai cittadini dei livelli di qualità attesi per un certo servizio e delle modalità di fruizione); sul versante del linguaggio dal 1992, si assiste alla lotta contro il "burocrates": si deve al Ministro Cassese, il primo manuale di stile finalizzato ad aiutare gli amministratori per comunicare in modo più chiaro con i cittadini, nel 1997 ne viene steso un altro, mentre nel 2002 si dà vita ad un altro progetto di semplificazione chiamato "Chiaro!". Gli anni '80, affermando il diritto passivo della manifestazione

---

31 Legge n. 223 del 6 agosto 1990, è stata la prima legge organica di sistema che l'ordinamento italiano abbia avuto in materia radio televisiva. Essa dava attuazione alla direttiva comunitaria 552 del 1989 C.E.E. dal titolo "Televisione senza frontiere", la quale si preoccupava di dare una legislazione minima di base a tutti i Paesi membri dell' U.E.

del pensiero, e gli anni '90, con l'affermazione del diritto riflessivo, pongono le basi per un'istituzionalizzazione delle attività di comunicazione delle P.A.

La cornice strategica di ogni attività di comunicazione della Pubblica Amministrazione, viene tracciata con la legge 150/00: si definiscono le aree di operatività con le rispettive finalità, i pubblici destinatari, e le modalità di attuazione, si formalizzano tre strutture per attuare la comunicazione, l'URP, l'ufficio stampa per i rapporti con i media, e il portavoce, come servizio speciale all'organo di vertice dell'ente nei rapporti con i media.<sup>32</sup>

Le due leggi sull'Amministrazione approvate all'inizio ed alla fine dello scorso decennio sono unite da un ponte ideale. Senza una legge sul procedimento (241/90), non sarebbe mai cominciato il cambiamento di prospettiva introdotto dalla disciplina generale dell'attività di comunicazione delle P.A. (150/00).

*“Grazie ad essa, per la prima volta nella storia del nostro Paese, l'Amministrazione è costretta a riconoscere che i privati sono molto di più che semplici amministrati, utenti o assistiti. Sono cittadini ed in quanto tali diventano partecipi, a pieno titolo, del processo decisionale pubblico, entrano nel procedimento e quindi nell'Amministrazione”.*<sup>33</sup>

La legge 150 rappresenta, al tempo stesso, un punto di arrivo e un punto di partenza. Punto di arrivo, perché disciplinare con legge le attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni vuol dire riconoscere che se fra Amministrazioni e cittadini non c'è comunicazione questi ultimi non sono realmente tali. Nella società dell'Informazione, se le P.A. non comunicano (cosa diversa dal semplice informare) i cittadini vengono ridotti a utenti o clienti. La legge 150 è anche un punto di partenza perché da essa bisogna muovere per

---

<sup>32</sup> Miani, cit.

<sup>33</sup> <http://www.compubblica.it/index.html?area=4>

spostare ancora più avanti i confini della cittadinanza amministrativa.

**Tags:**

Italia, siti\_politici, Senato\_della\_Repubblica,  
Camera\_dei\_deputati, interattività, enti\_locali, reti\_civiche,  
Costituzione\_Italiana, art.2, leggi,  
diritto\_manifestazione\_pensiero, 416/81, 364/88, 348/90,  
142/90, 241/90, trasparenza, burocrates, Chiaro!, 150/00, URP.

### 3. L'E-democracy: elementi fondanti.

*La responsabilità inizia con l'attenzione, perchè solo questa può aiutarci a discernere le condizioni della speranza.*

*Jedidiah Purdy*

John Mueller, nel suo libro provocatorio *Capitalism, Democracy and Ralph's Pretty Good Grocery*<sup>34</sup>, definisce la democrazia come un prodotto della natura umana e fonda la sua tesi sul concetto che i cittadini esprimono felicità o infelicità nei confronti del modo in cui chi governa amministra la società in cui vivono; il concetto di democrazia gode di popolarità “*perchè lamentarsi è un [atteggiamento] pervasivo e apparentemente universale*”. I governi democratici si basano sulla libertà di parola e di organizzazione, e, quindi, saranno tali, solo se ai cittadini è permesso esprimersi ponendo domande a coloro che sono eletti come loro rappresentanti.

L'e-democracy, secondo la sua più ampia prospettiva, rappresenta l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella relazione tra cittadini ed enti pubblico-amministrativi, per incoraggiare una loro partecipazione attiva e consapevole al processo decisionale e alla vita politica, sia a livello centrale che locale<sup>35</sup>.

Negli ultimi anni, in tutti i Paesi occidentali, si è assistito ad un progressivo slittamento della finalità dell'uso delle nuove tecnologie nell'ambito delle P.A., dal miglioramento della partecipazione del cittadino al miglioramento dell'efficienza dei processi interni. Si è assistito così ad un declino per importanza dell'e-democracy, rispetto ad un successo dell'e-government.

E-democracy è un concetto che nasce da una serie di riflessioni

---

34 Mueller J., *Capitalism, Democracy and Ralph's Pretty Good Grocery*, Princeton University Press, Princeton, 1999

35 Di Maria E., Miceli S., cit.

sulla politica e sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica: se ne inizia a parlare ancora prima della diffusione del web e del successo commerciale di Internet; si prospettavano una serie di possibilità che le nuove tecnologie (a partire dalla Tv via cavo) avrebbero contribuito a intraprendere per affermare una forma di democrazia partecipativa, deliberativa, o addirittura diretta.

L'e-gouvernement rappresenta, invece, l'applicazione delle nuove tecnologie alle transazioni "formali" tra cittadini e P.A. con il fine di renderle, in primo luogo, più rapide ed efficienti, la sua logica è legata a studi sulle organizzazioni e sui processi aziendali, prescindendo da teorie e riflessioni sulla democrazia (che riguardano l'e-democracy). Si fa strada l'idea che le nuove tecnologie siano uno strumento per l'erogazione di servizi da parte delle P.A., e, implicitamente, non le si considera per creare spazi di partecipazione della cittadinanza.

Questo relativo accantonamento dell'e-democracy, può avere numerose cause. Di seguito se ne elencano le principali.

-I risultati dei principali esperimenti di e-democracy, effettuati negli anni sono sempre stati deludenti dal punto di vista della partecipazione. Il motivo principale è stata la sottovalutazione del contesto sociale: non è sufficiente creare uno spazio on-line per creare partecipazione.

-Aprire il concetto di democrazia ha incontrato non poche difficoltà. Spesso si è identificato il concetto di democrazia elettronica con quello di democrazia diretta, sottovalutando le differenze sostanziali che intercorrono con l'attuale forma di democrazia rappresentativa; si è considerata la digitalizzazione della P.A. come elemento di modernizzazione *tout court*; si è, spesso, assistito ad una spinta delle grandi società di consulenza verso l'e-government, dettato da un interesse prettamente economico: le P.A. sono ottimi clienti.

–I risultati deludenti delle sperimentazioni di votazione elettronica, sfociati in un dibattito che parte dell’esperienza in Florida delle elezioni del 2000. Considerando le 3 applicazioni comprese sotto il cappello del voto elettronico (elaborazione informatica dei voti in tempo reale sul luogo dei voti, diffusione di dispositivi per il voto in luoghi pubblici, voto attraverso Internet da casa) è emerso come principale problema la mancanza di sicurezza, che potrebbe arrivare alla delegittimazione di tutto il processo elettorale.<sup>36</sup> Si è così identificata l’e-democracy con una sua applicazione che ha prodotto pessimi risultati.

Le conseguenze di questo slittamento finiscono innanzitutto per considerare il cittadino un utente, che fruisce dei servizi, accantonando nuovamente quel concetto di cittadinanza, ritenuto fondamentale durante gli ultimi 20 anni di innovazione della comunicazione della P.A., e in seconda battuta vanno ad aumentare il potere dei manager pubblici a scapito dei politici eletti, che rappresentano il vero cardine di unione tra cittadini e Stato.

L’e-government e l’e-democracy devono partecipare insieme all’applicazione delle nuove tecnologie alla sfera pubblica. In anni recenti, in molti progetti di governo<sup>37</sup> si leggono piani di azione di e-government che mirano alla costruzione di un rapporto tra cittadino e Stato, e piani di azione di e-democracy che, mirando alla partecipazione del cittadino, migliorano l’efficienza della macchina amministrativa. Questa tesi oltre ad essere fulcro del trattato di Mattia Miani “*Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*”, rappresenta l’interpretazione di

---

36 Si veda in proposito il caso italiano delle elezioni del 2006, durante le quali si svolsero in alcune regioni sperimentazioni di voto elettronico, che secondo alcuni studi avrebbero causato gravi errori di spoglio, anche a causa di presunte manomissioni, o meglio illegittime votazioni, delle schede bianche Beppe Cremagni, Enrico Deaglio, *Uccidete la Democrazia*, Dvd, 2006

37 Per citare un esempio che ci riguarda in primis, Il piano di azione per l’e-government per il 2006 italiano, che si può trovare qui <http://www.innovazione.gov.it/ita/egovernment/strategia/modello.shtml>

molti studi e di molti autori presenti in letteratura<sup>38</sup>.

Comunemente per sfera pubblica si intende il concetto elaborato da Habermas nella sua *Storia e critica dell'opinione pubblica*: lo spazio all'interno del quale i soggetti, in una condizione di uguali tra uguali, discutono di questioni di rilevanza pubblica. Ciò che meglio la rappresenta è l'agorà greca. Ricostruendo l'evoluzione del concetto nella storia, Habermas individua nel processo di affermazione della stampa, la causa di una modifica nella definizione di sfera pubblica: le discussioni e la circolazione delle idee avvengono tramite e in relazione ai mass media. Con l'intreccio tra stato e società sviluppatosi alla fine del Diciannovesimo secolo, la sfera pubblica si trasforma ulteriormente a seguito dell'irruzione degli interessi privati, rappresentati dal sistema dei mass media. Guardando al secolo scorso Habermas nota con tristezza la progressiva industrializzazione dell'opinione pubblica nonché la trasformazione delle entità collettive da entità discorsive in entità di consumo.

Nel 2001, a questo proposito, viene proposta da Bennett ed Entman<sup>39</sup> una distinzione tra *public sphere* e *policy sphere*: la prima si riferisce all'area della vita pubblica informale nella quale i cittadini individuano interessi sociali condivisi, la seconda riguarda idee e sentimenti esplicitamente collegati agli esponenti di governo che possono decidere le soluzioni dei problemi sociali. Solo mediante tale distinzione è possibile recuperare e considerare interamente gli scambi di opinione che avvengono tra i cittadini nei gruppi di discussione on-line. In questo senso, le numerose occasioni di parola, offerte dalle nuove tecnologie contribuiscono in misura significativa ad

---

38 Per esempio, un rapporto della Bertelsmann Foundation, *Balanced e-government*. Si può trovare a questo indirizzo <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5047/5712>

39 Bennet W.L., Entman R.M., *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2001

affermare la *public sphere*<sup>40</sup>.

### ***Le reti civiche***

A questo punto è doveroso inserire (come già anticipato) una digressione sulle reti civiche, sia per capire come queste abbiano favorito lo slittamento, di cui sopra, sia per evidenziare elementi importanti della riflessione sui possibili risvolti futuri dell'e-democracy.

L'Airec<sup>41</sup> nel 1997 diede una definizione di Reti Civiche che ne evidenzia le caratteristiche fondamentali:

*“Una rete civica è un ambiente telematico che si propone di promuovere e favorire la comunicazione, la cooperazione, lo scambio e l'erogazione di servizi fra i cittadini e tutti i soggetti pubblici e privati (associazioni, enti pubblici, aziende), che costituiscono una comunità locale e, al tempo stesso, aprire la comunità locale alla comunicazione via rete con il resto del mondo”.*

Si tratta, quindi, di un ambiente telematico (e non solo di un sito web), che mette in collegamento gli attori della comunicazione locale (non solo le P.A.), focalizzato sulla comunità locale ma necessariamente aperto al resto del mondo: si sottintende la funzione globale<sup>42</sup> (globale + locale) della rete informatica e quella di marketing territoriale (sviluppato oggi principalmente attraverso il sito delle P.A.).

La storia delle reti civiche inizia circa venti anni fa, con le prime esperienze statunitensi. Le prime BBS<sup>43</sup> (le prime reti civiche

---

40 Bentivegna S., *Politica e Nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 2005

41 <http://www.airec.net/home/indexairec.php?url=home.php> (Associazione Informatica e Reti Civiche)

42 <http://www.greach.com/it/ed/art/glocal.html>, un interessante articolo sulla localizzazione strategica di un progetto di comunicazione interattiva.

43 <http://it.wikipedia.org/wiki/BBS> *Bulletin Board System*, un computer che utilizza un software per permettere a utenti esterni di connettersi ad esso attraverso la linea telefonica, dando la possibilità di utilizzare funzioni di messaggistica e file sharing centralizzato.

non erano siti web) nascevano spesso per iniziativa di associazioni di cittadini e si manteneva la centralità degli obiettivi comunitari, anche quando il promotore era un governo locale. Tra il 1994 e il 1995 nacquero anche in Italia, ad opera soprattutto dei governi locali (tipico il caso di Bologna con la sua *Iperbole*): l'obiettivo che si prefiggevano, oltre al rilascio dei documenti pubblici, era l'aumento della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali. Negli Usa si assistette ad un generale approccio bottom-up, mentre in Europa si verificò un approccio opposto top-down: in entrambi i contesti si può però parlare di *federalismo telematico* caratterizzato dal radicamento nella comunità locale<sup>44</sup>. Un interessante confronto tra la PEN (Public Electronic Network) di Santa Monica in California e l'*Iperbole* di Bologna, viene riportato sul trattato di Miani come caso studio. Le due reti, raggiunsero un buon successo dal punto di vista della partecipazione che gradualmente andò scemando. Secondo lo studio questo dato non fu imputabile ad un eccesso di entusiasmo iniziale, ma piuttosto alle caratteristiche generali delle due popolazioni che, pur lontane da molti di vista, avevano in comune: una fra tutte la diffusa cultura di partecipazione politica. Attraverso il forum in entrambe le reti i cittadini potevano discutere con i funzionari comunali sulle delibere all'ordine del giorno: oltre ai diversi problemi che si incontrano in tutti i forum, dal flaming<sup>45</sup> al linguaggio scurrile (quest'ultimo, legato anche al concetto di identità, si riscontra più spesso in *Iperbole*, poiché gli utenti utilizzavano un nickname<sup>46</sup>, mentre nella PEN i messaggi erano tutti firmati), le discussioni non venivano prese in considerazione, determinando nei cittadini una sensazione di inutilità e di fittizia partecipazione al processo decisionale. Per contro, la partecipazione degli amministratori (a Bologna era obbligatoria,

---

44 Miani, cit.

45 <http://it.wikipedia.org/wiki/Flame> (Improvvisate esplosioni di insulti)

46 <http://it.wikipedia.org/wiki/Nickname> (Pseudonimo)

mentre a Santa Monica facoltativa) influenzava la partecipazione stessa, anche se l'obbligo di Bologna non l'ha garantita. Il forum stesso, poi, è caratterizzato da un elemento denominato *capacità portante*, che determina un limite di problemi che possono essere discussi contemporaneamente. A Bologna, per esempio, si apriva una discussione per ciascuna delibera in discussione presso il Comune, ma, fu registrato che solo tre o quattro di esse erano effettivamente aperte contemporaneamente. Gravava sulla situazione complessiva un problema che ancora oggi dobbiamo affrontare e che in quegli anni era decisamente più serio: il digital divide. Generalmente per stimolare la partecipazione, un sistema deve essere in grado di creare una sfera pubblica di discussione. Nello studio di queste due reti civiche si dimostra come a Santa Monica si sia riusciti a crearla, ma come, poi, a causa dei limiti inerenti la regolamentazione del sistema non si sia riuscita a mantenerla, mentre a Bologna l'intento fallì nel momento stesso del suo avvio, a causa soprattutto della completa mancanza di interazione tra comunità on-line e off-line.

**Tags:**

partecipazione, efficienza, e-democracy, e-government, web, Internet, tv\_via\_cavo, digitalizzazione, modernizzazione, voto\_elettronico, Florida, elezioni\_2000, Italia, elezioni\_2006, Miani, Airec, bbs, Bologna, Iperbole, Santa\_Monica, California,

PEN, bottom-up, top-down, federalismo telematico, flaming,  
identità, nickname, amministratori, capacità\_portante, delibera,  
Comune, digital\_divide, sfera\_pubblica, discussione,  
Habermas, Bennett, Entman, public\_sphere, policy\_sphere

### 3.1 Lo spazio e il tempo

*Spazio, tempo, materia, perfezione, interazione sociale, conoscenza e moralità: è questo il vocabolario della rete, non i bit e i byte, i punto-com e non-com, gli e-qualcosa e i B2qualcos'altro. La rete è un mondo che abbiamo creato gli uni per gli altri. Può essere compresa in una rete di idee che include i pensieri fondamentali della nostra cultura, con lo spirito umano ad ogni punto di connessione.*

David Weinberg

Le ICT negli ultimi dieci anni sono state un fattore determinante nel ridefinire la forma delle città. L'economia della conoscenza, i potenti strumenti per connettere le persone e per trasferire informazioni su larga scala a basso costo rimettono in discussione l'importanza della localizzazione in antitesi alla visione tradizionale della città basata sull'idea di agglomerazione spaziale<sup>47</sup>.

Considerando da una parte le opportunità di apertura dei sistemi locali, e dall'altro quelle di trasformazione delle forme di cittadinanza offerte dalle ICT, si considera il dibattito sulla democrazia elettronica come una problematica a livello nazionale, da gestire e risolvere in modo centralizzato<sup>48</sup>, ma che sappiamo però doversi esplicare in un processo di partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali, che trova un'espressione più evidente prima di tutto a livello urbano<sup>49</sup>.

---

47 Mitchell W.J., *City of bits. Space, Place and Infobahn*, MIT Press, Cambridge, 1996

Marvin S., *Environmental Flows. Telecommunications and the dematerialisations of cities?*, Future, 1997

Le Gales P., *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002

48 Snellen I., *Icts, burocracies, and the future of democracy*, Communications of the AMC, vol. 44, 1, 2001

49 De Cindio F., *Political Debate in the polis conference: citizenship and democracy*, Discussion paper all'e@cn workshop, 1999

Durante gli anni '90 si è assistito ad un proliferare della letteratura che trattava il ruolo che avrebbe dovuto avere la città nello scenario digitale: da un lato si ipotizzarono le città globali<sup>50</sup> e dall'altro le reti di città<sup>51</sup>. Le opportunità offerte dalla rete, che di per sé riduce lo spazio unendo le persone in una compresenza (virtuale), riguardano anche le forme di agglomerazione sociale, che possono avvenire in contesti elettronici, e non più solo nelle piazze. Nasce così il concetto, contrapposto a spazio urbano, di *cyberspace*<sup>52</sup>: una nuova arena sociale ed economica dove hanno luogo nuove modalità di business, di scambio di informazioni, e nuove esperienze sociali. Su questa linea troverebbe espressione anche una nuova forma di cittadinanza, sviluppata nella partecipazione delle persone entro ambienti elettronici piuttosto che basata su caratteristiche di residenzialità entro specifici confini fisici<sup>53</sup>.

Se si focalizza l'attenzione sulla modellazione che l'era delle masse e la nascita dell'Industrialismo hanno attivato nei confronti delle città, la trasformazione in atto ad opera delle ICT spicca per la sua dematerializzazione, poiché esercita una forte influenza sui legami che si erano creati precedentemente tra i processi economici o i prodotti e i luoghi.

Le reti elettroniche di per sé, offrono alle città importanti opportunità sia di ri-configurazione del proprio assetto interno di connessioni (sociali economiche o istituzionali) sia di connessioni con altre città o luoghi del mondo.

Le città hanno tradizionalmente sviluppato relazioni sociali ed economiche all'interno dei propri confini, sfruttando la prossimità fisica e l'interazione faccia a faccia. Da sempre sono

---

50 Nuovo concetto teorico per studiare le città come luoghi di intersezione tra globale e locale.

Sassen S., *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 1994

51 Knight R.V., *Città globali e locali*, in Perulli P., *Globale/Locale*, FrancoAngeli, Milano, 1993

Dematteis G., *Reti globali, identità territoriali e ciberspazio*, in Bonora P., *Comcities. Geografie della comunicazione*, Baskerville, Bologna, 2001

52 Turkle S., *La vita sullo schermo*, Apogeo, Milano, 1997

53 Mitchell W.J., cit.

luoghi deputati alla produzione di memoria collettiva e dove, sia la conoscenza che l'esperienza crescono, si sviluppano e vengono condivise. Nel quadro dell'economia della conoscenza, questa connessione tra processi di innovazione distribuiti e specifici contesti risulta rilevante rispetto a nuovi percorsi di creazione del valore. Le tecnologie di rete, quindi, sarebbero nuovi strumenti che potrebbero essere d'aiuto all'interno delle città per generare valore (connettendole al loro interno e tra di loro); questo modello<sup>54</sup> trova fondamento in una dinamica di interazione e una comunicazione ricca tra offerta e domanda, che poggiano su registri comunicativi condivisi, e che esige un forte legame con i contesti, al fine di valorizzare la specializzazione distribuita e la conoscenza di cui essi sono portatori.

L'elemento più importante del modello emergente della città si lega con il rinnovato modo di concepire la cittadinanza, le sue caratteristiche, le sue dinamiche, e le modalità in cui si esprime. Nell'ambito del nuovo paradigma il ruolo del contributo dal basso, della partecipazione della cittadinanza a progetti condivisi, della valorizzazione di esperienze, della conoscenza che caratterizza luoghi diversi, persone, fonti diventa motore importante di creazione di valore.

In questo senso, l'indirizzo ultimamente adottato dalle P.A. nei progetti di e-government, orientato al miglioramento dell'efficienza, risulterebbe totalmente inadeguato, soprattutto se si considera la complessità di una città con tutti i suoi attori, dalle aziende, alle associazioni a ciascun singolo cittadino. L'e-government sotto forma di sviluppo e offerta di servizi basati sul web sembrerebbe la strategia maggiormente in linea con le dinamiche della new economy, al contrario a seguito di una

---

54 Von Hippel E., *Innovation by user communities: learning from open-source software*, Sloan Manager Review, 2001  
Brown J.S., Duguid P., *The Social life of information*, Harvard Business School Press, Cambridge, 2000  
Rullani E., Romano L., *Il postfordismo. Idde per il capitalismo prossimo venturo*, Etas, Milano, 1998

concezione rinnovata della città, dove la mobilitazione del cittadino, la valorizzazione della sua esperienza della città, e la sua profonda conoscenza concorrono a trasformare il modo in cui i servizi pubblici sono pensati e offerti, si può intraprendere una strategia innovativa, che torni a coinvolgere il cittadino e a focalizzarsi interamente sulla sua partecipazione. Al fine di costruire un adeguato sistema per l'e-democracy è necessario gestire opportunamente la trasformazione e l'armonizzazione delle procedure e dei servizi, perchè siano da un lato accessibili secondo modalità interattive e dall'altro coerenti con le tendenze evolutive della tecnologia. La possibilità che la democrazia elettronica si radichi e divenga realtà concreta dipende da un distacco progressivo da forme tradizionali e consolidate di partecipazione così come da una modernizzazione nelle forme di coinvolgimento dei cittadini, fronteggiando il rischio attuale di un aumento nel deficit di rappresentanza democratica<sup>55</sup>.

L'e-democracy può essere analizzata in termini di processi generali di trasformazione sia a livello centrale (Stato), sia a livello locale (enti locali, città). A livello nazionale sviluppare un approccio di democrazia elettronica significa progettare un'infrastruttura che consenta la partecipazione del cittadino a livello nazionale, con uno sforzo non indifferente: determinerebbe un approccio top-down, che di per sé potrebbe offrire alcuni vantaggi, come l'inclusione sociale, attraverso il vasto coinvolgimento di numerosi gruppi sociali, e l'adozione di tecnologie, andando ad intaccare il digital divide. A livello locale l'obiettivo raggiungibile sarebbe quello dell'effettivo spostamento del potere decisionale più direttamente nelle mani dei cittadini: un approccio, quindi, bottom-up.

Il libro di Di Maria e Miceli, a questo proposito, teorizza questi due approcci come naturalmente integrati, essendo essi in relazione ad autorità governative gestite in modo

---

<sup>55</sup> Lela Guidi, responsabile servizi di comunicazione e rete civica Iperbole, Bologna, 2004

complementare, sottolineando come maggiori problemi di integrazione, l'equilibrio da raggiungere tra le forme di potere degli organi coinvolti e quelli di natura più strettamente tecnologica. Tuttavia, sarebbero soprattutto le autorità pubbliche cittadine a poter trarre beneficio dall'impegno e dal coinvolgimento entusiasta di tutti gli operatori locali. Questo modello di collaborazione tra nazionale e locale, darebbe una svolta alla democrazia poiché faciliterebbe il rispetto dei diritti dei cittadini e la diminuzione delle disuguaglianze.

Quaranta anni dopo l'identificazione da parte di McLuhan del potere dei nuovi media e delle speranze da questi suscitate, sono nuovamente all'opera profonde forze tecnologiche e culturali che destabilizzano il processo politico. L'introduzione di nuovi network ha da sempre disgregato lo status quo e modificato le esperienze di spazio e tempo delle persone che la vivono. Come la stampa, il telegrafo, l'aereo, la televisione hanno fatto a loro tempo, Internet e il web oggi stanno riconfigurando il paesaggio mediatico.

*“Un'attenta osservazione delle dinamiche digitali della distruzione creativa<sup>56</sup> conferma [...] che sarà necessari una fondamentale reinvenzione degli stessi processi politici di governance, se vogliamo affrontare [...] le sfide senza precedenti che derivano dalla collisione di comunità e network globali, nazionali e locali.”<sup>57</sup>*

La rete ha implicazioni significative per il processo politico, giacché espande la sfera potenziale dell'azione politica. Tuttavia, risulta sempre più evidente che ci sono dei limiti all'attenzione umana e, data la velocità di Internet che dà il ritmo al processo politico in rete, l'abitudine al *narrow streaming*<sup>58</sup> fornisce un principio di selezione e di adattamento.

---

56 Espressione con cui Shumpeter definisce i processi che precedono e accompagnano le innovazioni, rendendo obsoleti i vecchi paradigmi tecnologici

57 De Kerkhove Derrik, *La conquista del tempo*, Editori Riuniti, Roma, 2003

58 Flusso Continuo

Ci si sente annoiati e affaticati, anche da partecipazione emotiva, sono necessari stimoli sempre più forti per ottenere lo stesso livello di attenzione. Se veniamo sovraccaricati, può accadere che ci si ritragga. Si potrebbe spiegare, così, attraverso questo fenomeno, quel malessere così evidente nel ritiro dalla sfera pubblica<sup>59</sup>.

*“Sembra comunque evidente che la proliferazione delle richieste di attenzione e di incentivi a esprimersi e cercare attenzione stiano producendo importanti effetti culturali”<sup>60</sup>.*

Uno dei quali risulta essere la disattenzione crescente al tema del tempo da parte dei cittadini delle democrazie occidentali.

In Occidente il nostro senso dello spazio è molto più sviluppato di quello del tempo: esploriamo, manipoliamo e visualizziamo lo spazio, siamo continuamente ossessionati dalla dominazione dello spazio, tramite conquista fisica della terra, del cosmo o del cyberspazio, ma ciò non succede con il tempo. Forse, suggerisce Harold Innis<sup>61</sup>, la nostra colpa è stata la perdita di quel fattore di equilibrio che era la cultura orale.

Guardando l’orizzonte che ci circonda, ad indicare i primi segni di allarme dell’impatto che trasformerà le strutture basilari del processo politico, sono, secondo Liss, tre aspetti del tempo, che lui chiama:

- a) Quadri temporali di Internet.
- b) Scale temporali relative.
- c) Intervalli temporali di attenzione.

Vediamoli nel dettaglio.

α) **Quadri temporali di Internet.** Il tempo<sup>62</sup> è stato spesso ripensato a fronte delle trasformazioni nell’esperienza dello

---

59 [http://www.govtech.net/magazine/sup\\_story.php?id=13292&story\\_pg=6](http://www.govtech.net/magazine/sup_story.php?id=13292&story_pg=6)

60 Jeffrey Liss *Tempo e democrazia on line. Riflessioni sul processo politico nell’era dei network globali*, in De Kerkove Derrick, cit.

61 Collega di McLuhan, per un approfondimento [http://en.wikipedia.org/wiki/Harold\\_Innis](http://en.wikipedia.org/wiki/Harold_Innis)

62 Inteso in senso sociologico, per cui ogni comunità ha il proprio tempo, misurabile nel vissuto della coscienza collettiva, a differenza del senso oggettivo (in cui il tempo è un contenitore esterno, misurabile) e soggettivistica (forma a priori di Kant, strumento determinato dalla necessità di collocare gli oggetti della conoscenza in un prima, un tra e un poi.)

spazio e del tempo indotte dalla diffusione di potenti media e tecnologie (si pensi, per esempio, ai cambiamenti determinati 50 anni fa nella nostra società, dalla televisione nella scansione del tempo). Naturalmente, anche Internet, ha innescato nuove idee per inventare un nuovo standard di tempo. I network hanno permesso l'eliminazione degli intermediari e il sincronismo tra domanda e offerta sui mercati: il mondo degli affari opera in una cornice temporale sempre più frammentaria. Secondo gli autori del *Cluetrain Manifesto*<sup>63</sup>, il tempo di internet è liberatorio: *“La rete mette il controllo del tempo nelle mie mani”*. Internet, poi, rende possibile la mobilitazione rapida di grandi quantità di persone e cose: è la svolta nella mobilitazione rapida ed economica degli elettori. Ma è, infine, frammentazione e pressione del tempo: studi effettuati in tutte le nazioni sull'uso del tempo dimostrano che cittadini di tutto il mondo avvertono un senso di perdita di controllo, mentre lo scopo delle nuove tecnologie era proprio quello di far risparmiare tempo.

*“Le aspettative sollevate dal tempo di Internet e dal real time dell'impresa hanno cagionato condizioni malsane per la democrazia<sup>64</sup>”,* che con le sue discussioni e riflessioni esige tempo. Prima di prendere qualsiasi decisione in ogni democrazia è stato storicamente determinato un tempo necessario alla valutazione delle alternative e alla consultazione. In un sistema democratico è necessario tempo per informare i cittadini e conquistarne il consenso.

*“La storia di cosa è successo una volta che il settore privato ha scoperto e sfruttato le potenzialità commerciali della rete – che com'è ben noto, era originalmente nata da iniziative governative, accademiche e della controcultura – ci fornisce una parabola sulla moralità politica<sup>65</sup>”.* L'attenzione si è

---

63 <http://www.cluetrain.com/>, 95 tesi che mirano, nella forma del Manifesto, a dare direttive etiche, studiando l'impatto che Internet ha sulle organizzazioni e sui consumatori.

64 Liss Jeffrey, cit.

65 Liss Jeffrey, cit

rivolta in modo particolare a progetti che garantissero ritorni a breve termine: in questo senso è necessario che la governance si ripensi considerando orizzonti temporali a lungo termine: Liss parla a questo proposito di *democrazia sostenibile*, che armonizza tradizione e innovazione, sviluppando le risorse in maniera sostenibile.

β) **Scale temporali relative.** Nel momento in cui esistono delle asimmetrie o delle disuguaglianze nell'accesso alle tecnologie (digital divide), questa re-invenzione della governance non è realizzabile pienamente: sono necessari il tempo e lo spazio per una sfera pubblica aperta, e diventa quindi priorità assoluta l'accesso ai mezzi per la creatività e l'espressione.

γ) **Intervalli temporali di attenzione.** Le ricerche di Liss dimostrano che il sistema mediatico è venuto evolvendosi dallo spazio al tempo: per la stampa, i pubblicitari vendevano spazio su giornali e riviste, ora la TV e la radio vendono tempo. Con i media digitali si vendono impressioni e si calcola la quantità di attenzione dedicata ad un sito o la quantità di tempo trascorsa su una stessa pagina. Politicamente, il centro di attenzione si è spostato su coloro che sono in grado di catturare l'attenzione e farsi largo nella confusione dello spazio informativo, aggravato dalla crescente tendenza, dei cittadini, ad essere distratti (distrattibilità). Il deficit di attenzione non è sostenibile ed è una grave minaccia per lo sviluppo di una democrazia sostenibile. Sono necessari strumenti che permettano di creare uno spazio-tempo di consapevolezza pubblica e privata, con i quali i cittadini possano prendersi il tempo necessario a riflettere e deliberare democraticamente.

*“L'attenzione dovrebbe rivolgersi alle comunità digitali che possono servire da teatri di prova per una reinvenzione della governance democratica. Quello che serve più di tutto non è*

*uno spazio virtuale, ma un luogo vitale.”*

**Tags:**

ICT, città\_globali, reti\_di\_città, cyberspace, cittadinanza,  
nazionale, locale, McLuhan, network, distruzione\_creativa,  
narrow straming, sfera\_pubblica, Innis, tempo, spazio,  
Quadri\_temporali\_di\_Internet, Scale\_temporali\_relative,  
Intervalli\_temporali\_di\_attezzione, digital\_divide,  
Cluetrain\_Manifesto, Liss, democrazia\_sostenibile, attenzione,  
distraibilità.

### 3.2 Attualità

*Quella che si delinea davanti ai nostri occhi, invece, è una forma di democrazia continua, dove la voce dei cittadini può levarsi in qualsiasi momento e da qualsiasi luogo.*

*Stefano Rodotà*

*“E-democracy è un concetto a più dimensioni. L’ICT può essere utilizzata per agire in più direzioni per rimuovere e ridurre ostacoli e vincoli alla partecipazione dei cittadini alla vita politica.”<sup>66</sup>*

Così viene definita l’e-democracy in un volume edito nel 2004 nell’ambito del Progetto CRC (Centri regionali di Competenze per l’e-government e la società dell’informazione), “Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale : e-democracy”.

Come il concetto di democrazia, anche l’e-democracy, considerata nella sua accezione più ampia, presenta diverse dimensioni:

- l’inclusione sociale nella società dell’informazione (per la realizzazione della quale è necessario assicurare una serie di pre-condizioni, che si approfondiranno in seguito);
- l’accesso all’informazione, soprattutto quella prodotta dai soggetti pubblici, per rendere trasparenti i processi decisionali e dare la possibilità ai cittadini di controllare democraticamente l’operato delle istituzioni;
- l’accesso alla sfera pubblica, l’effettiva possibilità di produrre informazione, dialogando con altri cittadini e istituzioni;
- l’elettorato;
- l’iniziativa diretta da parte del cittadino;
- il coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme associative nei processi decisionali.

La partecipazione dei cittadini, quindi, parte dalle pre-condizioni

---

<sup>66</sup> CRC, *Linee Guida per la promozione della cittadinanza digitale*, 2004

della partecipazione, passa attraverso varie forme di consultazione dei cittadini nel corso dei processi decisionali, e arriva al coinvolgimento nella fase finale dei processi di decisione: il voto.

I processi decisionali possono essere descritti in termini di ciclo di vita delle politiche locali. Dal punto di vista della partecipazione dei cittadini, il ciclo di vita di una politica locale, comprende varie fasi:

- emersione e definizione dei problemi e degli attori coinvolti;
- individuazione delle soluzioni alternative;
- definizione delle soluzioni praticabili;
- scelta della soluzione;
- attuazione, implementazione, gestione, monitoraggio-valutazione.

In ciascuna di queste fasi del ciclo di vita decisionale, il dialogo, il confronto, la cooperazione fra cittadini e amministratori possono essere arricchiti e promossi attraverso l'uso delle nuove tecnologie.

Le caratteristiche fondamentali dell'e-democracy sarebbero, quindi, la trasparenza (dell'operato del governo e dei suoi numerosi organi), che semplifica i rapporti tra cittadini e P.A., ampliando l'accessibilità all'informazione (senza mediatori) e l'offerta di servizi, l'attivazione di flussi comunicativi di natura verticale tra i cittadini e le P.A. (ciò che precedentemente in questa sede si è chiamato *uguagliamento*), che permette la partecipazione alle decisioni, e l'attivazione di flussi comunicativi di natura orizzontale (ciò che abbiamo chiamato *aggregazione*), che agevola scambi e confronti tra cittadini.<sup>67</sup>

La combinazione di queste tre caratteristiche costituisce la base per la costruzione di tre modelli di interazione tra cittadini e istituzioni, che ha elaborato Chadwick<sup>68</sup> a partire dalle riflessioni

---

67 Bentivegna S., *Politica e Nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 2005

68 Chadwick A., *Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: E-government in the United States, Britain and the European*

di Laudon.

*“Nello sviluppo di determinate tecnologie dell’informazione, sono impliciti definiti modelli di democrazia che differiscono sensibilmente l’uno dall’altro, è chiaro che certe tecnologie facilitano più di altre il raggiungimento di alcuni obiettivi.”*

I tre modelli di democrazia che Laudon ha individuato (manageriale, populista, pluralista) differiscono, non solo riguardo al rapporto tra cittadini e istituzioni, ma, anche, riguardo alle tecnologie: il modello manageriale è compatibile con le tecnologie di elaborazione e raccolta dei dati; il modello populista si integra con le tecnologie che danno voce ai cittadini; il modello pluralista si realizza mediante le tecnologie interattive. Naturalmente, il contesto in cui scriveva Laudon era tecnologicamente molto diverso da oggi, ma le sue intuizioni hanno favorito l’elaborazione di questi tre modelli da parte di Chadwick.

Il *modello manageriale* rimanda ad un rapporto tra istituzioni e cittadini che può sensibilmente migliorare a seguito dell’ingresso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell’informazione. Si tratta, infatti, di un modello che si caratterizza per l’accento posto sulla distribuzione di informazione e sull’offerta dei servizi. Si può parlare di un modello a tecnologia “push”, poiché i cittadini possono sollecitare l’erogazione di un servizio, accedendo agli archivi dove sono custodite le informazioni; si riproduce ciò che succede nel mondo reale ma con una migliore qualità.

Il *modello populista* (o, come lo chiama Chadwick, consultivo) è un modello a tecnologia “pull”, poiché consente ai governanti di conoscere ciò che pensano i governati, lasciando la possibilità a tutti i cittadini di esprimersi. A questo proposito la Swedish government’s Democracy Commission sostiene:

*“É necessario permettere a numerosi gruppi di cittadini –*

---

*Union*, paper presentato alla conferenza annuale dell’Apsa, San Francisco, 2001

*piuttosto che ad alcuni abili e organizzatori lobbisti – di partecipare alla costruzione del sistema di regole a numerosi livelli. Da questo punto di vista, le tecnologie dell'informazione possono creare le opportunità per acquisire maggiori informazioni e per partecipare alle discussioni”<sup>69</sup>*

In questo modello, emergono, più che negli altri, la questione della necessità dei pre-requisiti alla partecipazione dei cittadini e i problemi ad essi legati, primo tra tutti il digital divide, e la sua caratterizzazione in termini asimmetrici (i cittadini possono esprimere le proprie opinioni solo a seguito di una richiesta formulata da altri).

In Svezia, ad esempio, nella piccola cittadina di Kalix, prima di procedere alla ristrutturazione del centro venne organizzata una consultazione online tra i cittadini, in modo tale da poter raccogliere le opinioni e i punti di vista in merito al progetto elaborato. In un secondo momento, il comitato esecutivo incontrò gli esponenti dei partiti politici per poi riprendere i lavori nella piena consapevolezza delle posizioni di tutti i soggetti coinvolti nel progetto. Nella cittadina di Bollnass, invece, si dedicò un forum a sondare le opinioni in merito alla collocazione di un monumento e alla ristrutturazione di un edificio di interesse artistico andato in fiamme<sup>70</sup>.

Nel *modello partecipativo*, invece, viene riconosciuta ai cittadini piena autonomia nella presa di parola; si assegna particolare rilevanza alla discussione, considerandola cruciale per far emergere le posizioni e le eventuali differenze.

In Gran Bretagna, la Hansard Society ha organizzato numerose discussioni on-line su questioni di interesse pubblico, al termine

---

69 Coleman S., Gotze J., *Bowling together. Online Public Engagement in Policy Deliberation*, Hansard Society, London, 2001

70 Si deve considerare anche che si parla di un Paese che in ambito governativo trova soggetti che si preoccupano della risposta dei cittadini già nella fase di progettazione delle sue azioni, che vanta una tradizione fondata sulla più ampia partecipazione dei soggetti coinvolti nei progetti, e una penetrazione di Internet pari all'80% della popolazione di età compresa tra i 16 e i 64 anni, dati del Committee of Inquiry into Local Government Democracy The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) <http://www.sk1.se/artikel.asp?C=756&A=180>

delle quali ha predisposto un rapporto da inviare alla commissione parlamentare incaricata del tema in questione. Iperbole, la rete civica di Bologna (una delle prime reti civiche in Italia), ha tentato di collegare la discussione on-line ai processi decisionali: i cittadini erano chiamati ad esprimere le proprie opinioni attraverso il forum di discussione, dopo aver ricevuto il materiale informativo relativo all'argomento al centro della discussione.

Altri esempi si possono rintracciare in tutte le occasioni di discussione organizzate autonomamente dai cittadini, soprattutto all'interno delle reti civiche: il gruppo Mn-Politics Discuss (MPD) del sito Minnesota E-Democracy<sup>71</sup> è un esempio classico in questo senso. Il progetto, nato in occasione delle elezioni del governatore dello stato del Minnesota, venne integrato successivamente con uno spazio dedicato alla discussione tra i cittadini; le motivazioni del successo di questi gruppi di discussione (tuttora attivi) vanno ricercate nelle modalità di organizzazione aperte e rispettose dei partecipanti: il moderatore di questa rete viene, infatti, chiamato manager, ovvero che non ha funzioni editoriali, ma tiene d'occhio la lista indirizzando i messaggi nella direzione degli obiettivi prefissati di scambio, e aiuta i membri a rafforzare le regole di gruppo.

Il modello partecipativo secondo Chadwick è quello che si realizzerà in futuro.

*“Nonostante le resistenze che potrà incontrare inizialmente, la vera cybersociety sarà partecipativa sia nella sua impostazione che nella sua realizzazione concreta”<sup>72</sup>*

Anche se attraverso l'analisi da lui stesso condotta sulla presenza dei tre modelli negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e nell'Unione Europea dimostra (in tutti i paesi analizzati) una marginalità pressoché totale dei modelli consultivo e partecipativo; questo accade anche quando partecipazione e

---

71 <http://www.e-democracy.org/>

72 Chadwick A., cit.

interazione figurano nelle dichiarazioni dei vari organismi incaricati di affrontare il rapporto tra le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la democrazia.

Ad oggi la democrazia in rete è innanzitutto accessibilità delle informazioni e offerta dei servizi, ma essere cittadini nella società dell'informazione non significa solo poter accedere ai servizi di una P.A. più efficiente (e-government), ma anche poter partecipare alla vita delle istituzioni politiche (e-democracy), tenendo conto della trasformazione in atto nelle relazioni tra attori pubblici e privati (governance), in un quadro sociale profondamente mutato dalla rivoluzione tecnologica.

Le istituzioni politiche non sono solo chiamate a rispondere alle sfide dell'efficienza amministrativa, ma anche a quelle generate dall'insufficienza dei canali tradizionali della mediazione della domanda politica. Ciò avviene in coincidenza con l'affermarsi di una nuova dimensione del governo democratico, la governance, che prevede l'intensificarsi delle relazioni, di confronto e cooperazione, tra attori pubblici e privati. Una partecipazione dei cittadini, in veste di attori individuali ed associativi, culturali, sociali, produttivi, più ampia ed estesa, costituisce uno dei pilastri del modello di governance democratica europea.

La governance democratica si caratterizza come processo di governo più adeguato alla scala e alle caratteristiche dei problemi che le istituzioni devono oggi affrontare. Un contesto caratterizzato da interdipendenze settoriali e territoriali sempre più forti, da scarsità delle risorse pubbliche, da accelerazione dei processi di innovazione, da maggiori aspettative da parte dei cittadini e imprese rispetto alle performance pubbliche, ha comportato una crescente espansione dell'area di cooperazione tra attori pubblici e privati, nella definizione delle politiche e nelle erogazioni dei servizi. Questa nuova area di relazione tra soggetti pubblici, legittimati attraverso le procedure democratiche da un lato, e soggetti privati organizzati dall'altro,

insieme all'urgenza di un maggior coordinamento dell'azione degli attori istituzionali ai diversi livelli di governo (governance multilivello), costituisce un'importante novità nei processi del governo democratico. Questa trasformazione richiede tanto una maggior attenzione alla trasparenza dei processi decisionali e alla loro attuazione, quanto una maggiore apertura al contributo propositivo dei cittadini, singoli individui e loro espressione collettiva.

Diventa, quindi, sempre più urgente predisporre le condizioni e gli strumenti per un maggior coinvolgimento dei cittadini nei processi di definizione delle politiche e di erogazione dei servizi. Proprio dal punto di vista delle innovazioni delle forme di partecipazione dei cittadini alla governance, la scala locale appare un terreno di sperimentazione privilegiato per la caratteristica prossimità fra istituzioni e cittadini e la possibilità di un controllo ravvicinato sui processi decisionali e i loro effetti.

Per affrontare con maggior chiarezza il problema dello sviluppo della dimensione politica di questa importante trasformazione che interessa istituzioni e cittadini, in cui si collocano anche i processi di innovazione tecnologica, è utile tenere distinti due aspetti:

-l'applicazione delle ICT ai processi produttivi della P.A., anche quando prevedono il coinvolgimento dei cittadini nelle valutazioni sull'erogazione dei servizi (e-government avanzato, o interactive e-government);

-l'applicazione delle ICT a sostegno della partecipazione dei cittadini ai processi democratici più propriamente politici, quindi di partecipazione alla determinazione delle scelte politiche.

Un aspetto fondamentale dell'e-democracy consiste nel creare le condizioni affinché si sviluppi una discussione pubblica on-line in merito alle questioni politiche e di governo in modo tale da

coinvolgere tutti i soggetti interessati. I nuovi flussi comunicativi orizzontali e verticali che possono crearsi nel cyberspace costituiscono un ottimo terreno per la realizzazione di tali condizioni. Nel tentativo di trasformare i cittadini in partner nella costruzione della policy-making l'Ocse<sup>73</sup>, nel 2001, ha individuato un modello a tre fasi:

- 1.l'informazione, l'attivazione di un flusso comunicativo one-way attivato dal governo per diffondere elementi informativi tra i cittadini;
- 2.la consultazione, l'attivazione di un flusso comunicativo bidirezionale, per ottenere feedback dai cittadini da parte del governo;
- 3.la partecipazione attiva, l'attivazione di una relazione di collaborazione tra cittadini e governo, in cui si riconosce ai cittadini il ruolo nel proporre opzioni e politiche e nel dare forma al dibattito politico, pur relegando le scelte finali alla responsabilità dei governi.

Attraverso l'e-government si realizza la prima fase, ma le altre due risultano, di certo, non così immediate nella loro progettazione. Nel modello manca, poi, una fase molto importante, dedicata all'ascolto delle istanze provenienti dai cittadini. Anche relegando questa funzione al ruolo di gatekeeper, cui dovrebbero assolvere i partiti politici, ascoltare le numerose opinioni che circolano on-line sarebbe a rigor di logica il primo passo per avvicinare il cittadino che si vuole rendere partner.

Lo studio dell'OCSE ("Citizen as Partners. Informations, Consultations and Public Participation in Policy Making" - 2001), ha avuto un notevole peso nell'orientare l'attenzione dei paesi membri dell'Unione Europea verso il tema della partecipazione dei cittadini.

Il rapporto enfatizza la necessità per i governi democratici di

---

<sup>73</sup> Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico  
[http://it.wikipedia.org/wiki/Organizzazione\\_per\\_la\\_Cooperazione\\_e\\_lo\\_Sviluppo\\_Economico](http://it.wikipedia.org/wiki/Organizzazione_per_la_Cooperazione_e_lo_Sviluppo_Economico)

rafforzare il coinvolgimento dei cittadini per migliorare la qualità delle politiche pubbliche, per integrare i punti di viste dei cittadini nel processo di definizione delle politiche, per rispondere all'accresciuta richiesta di trasparenza delle procedure, per rafforzare la fiducia dei cittadini nei confronti dei governi. Sottolinea, poi, l'importanza dell'integrazione dell'uso delle ICT con gli strumenti più tradizionali, per raggiungere i suddetti scopi.

Le discussioni on-line dei cittadini, inserite in flusso comunicativo bidirezionale, rappresentano la realizzazione della seconda e terza fase del modello individuato dall'Ocse. Nel corso degli ultimi anni sono aumentate sensibilmente le iniziative in questo senso (e se ne vedranno di seguito alcuni esempi), pur rimanendo marginali rispetto alle iniziative di sviluppo della prima fase del modello Ocse. Tuttavia, è già possibile individuare alcuni tratti che differenziano significativamente alcune iniziative dalle altre.

Per la creazione di discussioni on-line, generalmente ad oggi vengono utilizzati:

- le **liste di discussione** (mailing list), caratterizzate da scambi di messaggi asincroni attraverso posta elettronica;
- i **gruppi di discussione** (newsgroup), che permettono l'invio di messaggi asincroni raccolti in una bacheca elettronica;
- i **forum di discussione**, con modalità identiche ai gruppi di discussione ma situati nel web, quindi più facilmente accessibili;
- le **chat**, che si svolgono in modalità sincrona e sviluppano la discussione attraverso brevi messaggi.

La procedura più diffusa di attivazione di un flusso di comunicazione con i cittadini si articola nei seguenti stadi: messa a disposizione dei cittadini delle informazioni relative ad un progetto, partecipazione alla discussione e intervento in merito alle proposte da parte dei cittadini, raccolta degli

interventi e valutazione dei policy-maker, rielaborazione della proposta e conseguente ritorno alla discussione con i cittadini. I mezzi in questo caso, oltre a quelli precedentemente elencati, possono essere moduli elettronici, bacheche e pool elettronici<sup>74</sup>.

In questo modo il modello di riferimento è la consultazione dei cittadini, in relazione ad una proposta specifica. Vi sono, poi, altri esempi che dimostrano come, non invitando i cittadini ad intervenire, la partecipazione si possa esprimere lasciando agli interlocutori della discussione, completa libertà di elaborazione delle proposte.

L'applicazione della tecnologia all'e-democracy è stata realizzata, in questi anni, secondo diverse modalità, seguendo diverse direzioni, secondo differenti gradi di coinvolgimento dei cittadini e il loro diverso potenziale impatto sulle prassi politico-amministrative.

In sintesi, si possono così classificare le direttrici intraprese dallo sviluppo della tecnologia ai fini dell'e-democracy:

–diffusione informativa, trasparenza di obiettivi e procedure, tramite soprattutto l'utilizzo di siti web (per creare le pre-condizioni allo sviluppo della partecipazione);

–partecipazione elettronica, permettendo al cittadino di entrare nel processo decisionale, attraverso il modello della consultazione, o della totale libertà;

–voto elettronico (“*una prassi elettorale in cui le persone possano votare tramite Internet, da casa o da qualsiasi altro luogo dove abbiano accesso alla Rete*”)<sup>75</sup>.

La possibilità di esercitare il diritto di voto tramite la rete costituisce il vero *turning point* rispetto alla trasformazione dei meccanismi democratici. L'e-voting rappresenta uno degli aspetti più controversi del dibattito sull'e-democracy: molti lo considerano l'obiettivo ultimo delle strategie di e-democracy,

---

74 Siti gestiti da associazioni di cittadini che pubblicano proposte, news, ecc., in merito al raggio di azione che compete loro

75 Rubin A.D., *Security considerations for remote electronic voting* in *Communication of the ACM*, vol.45

mentre altri lo vedono come un esempio di quanto le nuove tecnologie possano contribuire all'aumento della partecipazione dei cittadini alla vita politica. In questa sede non si approfondirà il tema, poiché non è strettamente relazionato alla tesi che si vuole dimostrare.

**Tags:**

CRC, inclusione\_sociale, accesso\_informazione, accesso\_sfera\_pubblica, elettorato, iniziativa\_diretta, partecipazione, pre-condizioni, consultazione, coinvolgimento, voto, ciclo\_di\_vita\_decisionale, dialogo, confronto, cooperazione, trasparenza, accessibilità, Chadwick, Laudon, modello\_manageriale, modello\_populista, modello\_partecipativo, Swedish\_government's\_Democracy\_Commission, digital\_divide, asimmetria, Svezia, Kalix, Bollnass, Gran\_Bretagna, Hansard\_Society, Bologna, Iperbole, MPD, Minnesota, Ocse, informazione, partecipazione\_attiva, gatekeeper, partiti\_politici, voto\_elettronico, mailing\_list, newsgroup, forum, chat.

### 3.2.1 L' Italia

*Niente è inevitabile, a condizione che si sia preparati a prestare attenzione.*

*Marshall MacLuhan*

Analizzando la storia italiana degli ultimi quindici anni rispetto all'evoluzione e alla *messa in pratica* dei concetti di e-democracy, non si potrà evitare di osservare quanto siano proliferate le attività che riguardano la realizzazione della prima fase del modello OCSE, rispetto all'esiguità delle esperienze che riguardano la fase di consultazione e partecipazione.

A partire dal 1993 si comincia a definire un quadro compositivo e in continua evoluzione dell'utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati nella pubblica amministrazione (attraverso il D.lgs 39/93) e dei soggetti deputati a definire le politiche per l'informatizzazione della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda l'utilizzazione dei sistemi informativi, il decreto legislativo citato sottolinea quattro grandi obiettivi:

1. miglioramento dei servizi;
2. trasparenza dell'azione amministrativa;
3. potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni politiche;
4. contenimento dei costi dell'azione amministrativa.

Questi obiettivi sono, tra l'altro, compresi nel processo di modernizzazione delle P.A. avviato con le leggi 142/90 e 241/90.

Per quanto riguarda i soggetti responsabili, si possono individuare due stadi: dal 1993 al 2000 dove i protagonisti sono l'AIPA e il Ministro della Funzione Pubblica e poi dal 2001 a oggi con la creazione prima del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie (con la nuova legislatura divenuto Ministro delle Riforme e Innovazioni nella pubblica amministrazione) e poi del

CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione).

Durante il primo stadio le attività dell'AIPA seguono come grandi punti di riferimento gli obiettivi elencati più sopra, e verso la fine degli anni '90, il Ministro della Funzione Pubblica interviene in modo decisivo nella definizione delle politiche di e-government, introducendo, per esempio, la validità legale della firma digitale, firmando il primo piano organico di azione sull'e-government dello Stato italiano, o istituendo un altro soggetto tecnico dedicato alla sovrintendenza dell'informatizzazione della P.A.: la RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione).

Il piano di azione per l'e-government varato in questa prima fase delinea due prospettive significative: il *tipo di rapporto* tra cittadini e pubblica amministrazione da realizzare attraverso l'uso delle nuove tecnologie e il *coordinamento* delle diverse tecnologie di e-government in un sistema coerente. Nell'analizzare il secondo paragrafo del documento diventa chiaro quale sia la visione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini: il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico rivolgendosi a qualsiasi amministrazione di front office abilitata, nel richiederlo non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda utilizzando gli strumenti di autenticazione (firma digitale, carta d'identità elettronica, carta nazionale dei servizi, posta certificata).

Questa visione ha almeno tre implicazioni:

- si tratta di una visione sicuramente di lungo termine che richiede tempo per attuarsi, in alcuni casi, per ragioni tecnologiche ed organizzative e non potrà che essere un modello ideale cui attenersi;
- la sua realizzazione richiede una ristrutturazione organizzativa e tecnologica radicale delle pubbliche amministrazioni;

-l'idea di costruire un profilo per ogni cittadino con tutte le sue informazioni rilevanti suscita preoccupazione circa l'impatto sulla privacy.

Nello stesso documento vengono, poi, elencate le condizioni abilitanti di questa visione: tutte le amministrazioni devono essere dotate di un sistema informatizzato e automatizzato, connesso tramite una rete tra pari, le amministrazioni che svolgono un ruolo di back office devono rendere accessibili i propri servizi a quelle che svolgono un ruolo di front office, e le amministrazioni di front office devono realizzare una integrazione dei servizi delle amministrazioni di back office per fornire servizi integrati secondo le esigenze del cittadino e non l'organizzazione delle amministrazioni eroganti, l'identificazione del cittadino deve avvenire secondo modalità uniformi su tutto il territorio, attraverso mezzi di identificazione indipendenti dal servizio per garantire l'accesso ad ogni servizio da ogni luogo. Si identificavano così i pilastri del sistema di tecnologie di e-government:

- le tecnologie di identificazione dei cittadini;
- le tecnologie di front office (siti e portali);
- le tecnologie di back office (archiviazione dati, software libero o riuso, e-procurement);
- le tecnologie infrastrutturali per consentire il trasporto dati in sicurezza.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle tecnologie di Front office, in questa sede non si approfondirà la loro evoluzione e lo stato attuale di realizzazione, basti sapere che nella stragrande maggioranza delle amministrazioni pubbliche si è raggiunto l'obiettivo di una presenza on-line attraverso un sito web ufficiale e che per molti siti di Comuni, Province o Regioni, la struttura delle pagine che riguardano i servizi dedicati ai cittadini si rifanno ad una conformazione pressoché standard che suddivide le informazioni in base agli eventi della vita (Avere

una casa, Avere una famiglia, Avere un figlio, Studiare, Lavorare, Fare sport, ecc.<sup>76</sup>).

Nel secondo stadio della prima fase di sviluppo di e-government in Italia, con l'istituzione del MIT (Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie), si promuovono tra le altre cose, progetti di rete e servizi realizzati dalle Regioni, che abbiano in particolare obiettivi di promuovere e sostenere le iniziative locali che intendono adottare le nuove tecnologie per potenziare o introdurre forme di partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni e delle comunità locali. Per consentire un coordinamento tra centro e periferia nell'esecuzione di questi numerosi progetti è stata creata una rete di centri di competenza per l'e-government e la società dell'informazione (CRC): una rete di strutture territoriali che, grazie all'accordo tra il MIT e le singole Regioni, supportano le amministrazioni locali nella diffusione delle nuove tecnologie nel loro territorio, offrendo un network nazionale, rafforzando le competenze e sviluppando la cooperazione e il coordinamento tra diversi livelli di governo nei sistemi regionali, favorendo lo scambio di azioni comuni su scala interregionale. La rete è organizzata in uno staff centrale, attivato presso il Formez, che garantisce l'attuazione del progetto, e in 20 centri (CRC) attivati presso ogni Regione.

Il piano approvato dalla Regione Liguria, dopo un processo di consultazione con gli enti locali, rappresenta un tipico esempio di *Piano regionale per l'e-government*, uno strumento di cui si sono progressivamente dotate molte Regioni, sulla scia dell'approvazione del piano nazionale<sup>77</sup>.

In questo secondo stadio, poi, si aggiornarono gli obiettivi del primo piano di azione nazionale definendo 10 obiettivi di legislatura (scaduti, quindi, con la fine della legislatura stessa)

---

<sup>76</sup> A titolo di esempio riportiamo il sito Italia.gov, che ha dato le direttive per la costruzione dei molti siti comunali che riportano la stessa struttura.  
<http://www.italia.gov.it/servlet/ContentServer?pagename=e-Italia/homepage&canale=1147958712467>

<sup>77</sup> <http://www.eliguria.liguriainrete.it/>

per la digitalizzazione amministrativa, che andavano dalla distribuzione di carte d'identità elettroniche e carte nazionali dei servizi, di firme digitali, all'incremento dell'e-procurement e dei servizi disponibili on-line, dall'alfabetizzazione dei dipendenti pubblici, alla formazione erogata via e-learning.

A partire dal 2003 a livello istituzionale si parla della seconda fase dell'e-government in Italia, indicando un'evoluzione delle strategie già approvate in cui si prevede in gran parte il potenziamento e l'estensione territoriale delle esperienze già avviate nella prima fase e una serie di nuove iniziative. A livello politico, il cardine di questa fase è l'idea che anche l'e-government possa realizzarsi secondo un progetto federale, riconoscendo l'autonomia degli enti locali, in particolare delle Regioni, intorno però ad una visione condivisa. Secondo le indicazioni del Ministero, i temi sui quali è necessario avviare la concertazione non si riferiscono soltanto ad un piano esclusivamente politico o di visione strategica, ma devono guardare anche un piano di realizzazione cooperativa che si attuerà attraverso la definizione di standard comuni e la definizione concertata delle architetture di sistemi condivisi, che costituiranno elemento di riferimento dei progetti in corso ma anche dei progetti che saranno in futuro. Questa posizione è necessaria sia per garantire la massima interconnessione tra i sistemi sia per razionalizzare l'uso delle risorse evitando gli sprechi derivanti dalla duplicazione dei progetti.

Nell'ambito della seconda fase delle politiche di e-government tra gli obiettivi identificati c'è quello di avviare la sperimentazione di modelli di utilizzo delle nuove tecnologie per favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle scelte politiche. In questo modo l'Italia è uno dei primi paesi al mondo ad aver esplicitamente reso operativo in politiche e progetti il problema dell'e-democracy<sup>78</sup>.

In Italia, l'attenzione alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini

---

78 Miani Mattia, cit.

è stata focalizzata fin dall'inizio della modernizzazione delle P.A.; questo obiettivo viene realizzando soprattutto favorendo la collaborazione e il costante coinvolgimento dei cittadini alle decisioni politiche, superando la visione della partecipazione limitata alla raccolta di opinioni. Nell'ambito di un contesto Europeo molto attento al tema della partecipazione (a partire dalla raccomandazione 19/10 del comitato dei Ministri del Consiglio Europeo), nel 2004 si è avviata la selezione di progetti proposti dagli enti locali che realizzino soluzioni innovative volte a garantire la più ampia partecipazione dei cittadini (singoli o riuniti in associazioni). I punti qualificanti di questa selezione sono: il processo partecipativo (in base a quale fase del ciclo della politica il progetto intenda intervenire, dopo aver individuato l'ambito), la retroazione sulle politiche (in base a quali impegni si assume l'amministrazione per garantire che il processo partecipativo incida realmente sulla politica individuata), la partnership con le associazioni (per valorizzare i bacini di competenza), i criteri di auto-valutazione del processo partecipativo, il piano di promozione del progetto, la multicanalità (per tentare il contenimento del digital divide)<sup>79</sup>.

Negli ultimi anni, in Italia, emergono le iniziative degli enti locali per promuovere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. La grande maggioranza di queste esperienze ha difficoltà a sfruttare i vantaggi dell'ICT nell'integrazione delle loro pratiche partecipative sul territorio: raramente in queste iniziative viene coinvolto il singolo cittadino.

Tra le formule più spesso usate vanno segnalate: i giurì di cittadini (cittadini selezionati secondo criteri variabili che per un certo periodo discutono un problema, producendo un rapporto finale con valore consultivo), il panel di cittadini (verso il quale sono diretti periodicamente sondaggi di opinione), le consultazioni scritte (attraverso le quali si sollecitano i cittadini ad esprimere la propria opinione in merito a progetti pubblici), i

---

<sup>79</sup> <http://www.crcitalia.it/>

forum, i focus group (con cittadini destinatari diretti di una determinata azione pubblica), sondaggi deliberativi (che prevedono una discussione all'interno del gruppo, prima della compilazione del sondaggio) e le petizioni. Si aggiungono, poi, varie tipologie miste, tra cui il metodo DELPHI<sup>80</sup>, in cui si combinano diversi strumenti (on-line e off line) per coinvolgere cittadini ed esperti nella definizione di politiche pubbliche. Tra il 2002 e il 2003, il Comune di Bologna<sup>81</sup> ha partecipato al progetto DEMOS<sup>82</sup>, co-finanziato dalla Commissione Europea, e ha sviluppato una nuova modalità di partecipazione della comunità ai processi decisionali applicando il metodo sociologico DELPHI per la risoluzione dei conflitti a un dibattito strutturato su Internet, mediante forum di discussione moderati e l'intervento di esperti ad hoc; lo scopo del progetto intendeva far evolvere le consultazioni on-line in ogni fase del processo decisionale.

Il tratto comune a tutti questi metodi è il tentativo di far emergere proposte e decisioni attraverso un processo deliberativo. Oltre alla singola formula per promuovere la partecipazione, emergono esperienze più complesse, come le Agende21 per lo sviluppo sostenibile, centrate sulla dimensione locale di intervento. In questo senso l'Agenda21 del Comune di Grosseto è un ottimo esempio di integrazione tra metodologie qualitative e quantitative, e tra processi on-line e off-line (sul territorio stesso): per redigere il Piano strutturale comunale sono stati utilizzati parallelamente stampa, tv locali e rete civica nella raccolta di opinioni; quindi sono stati organizzati cicli di incontri e forum on-line in parallelo, dedicati a specifiche tematiche, rendendo l'esperienza nettamente positiva in termini di partecipazione.

Anche il Südtirol si è mosso in questa direzione attivando un

---

80 [http://www.ti.ch/dss/DSP/SezS/UffPVS/temi/archivio/politica\\_ps/delphi/metodo.html](http://www.ti.ch/dss/DSP/SezS/UffPVS/temi/archivio/politica_ps/delphi/metodo.html)

81 <http://www.bologna.demos-project.org>

82 <http://www.demos-project.org>

progetto chiamato *eSüdtirol 2003-2007*<sup>83</sup>; questo progetto ha dato vita al piano di azione per lo sviluppo della società dell'informazione nell'Alto Adige, che ha come obiettivo, tra gli altri, l'allargamento della partecipazione dei cittadini alla società dell'informazione. I principali ambiti di intervento riguardano, oltre alla diffusione della banda larga, l'alfabetizzazione digitale, il contenimento del digital divide, e-health e telemedicina, e-learning e l'implementazione delle tecnologie informatiche nel settore sociale. Nel processo di elaborazione di questo piano la provincia autonoma di Bolzano ha deciso di coinvolgere l'intera cittadinanza, aprendo sul sito provinciale uno spazio di confronti pubblico e democratico. Così, i cittadini hanno potuto partecipare direttamente alla stesura del piano collegandosi alla rete civica, leggendo e scaricando gli atti, commentando nel forum di discussione e inviando proposte di modifica o integrazione dei capitoli del piano (via mail) all'amministrazione. Tutte le osservazioni sono state prese in considerazione e hanno contribuito alla redazione finale dell'atto (disponibile sul sito CRC Italia).

In relazione alla creazione di un dialogo si trova un accenno nel servizio attivato sul portale del Comune di Roma "Vorrei sapere"<sup>84</sup>, che si occupa di pubblicare tutte le risposte alle domande che sono state poste dagli utenti inviate via mail ad un funzionario della P.A.

La Regione Emilia-Romagna, rispondendo all'avviso per la selezione di progetti da co-finanziare del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, ha avviato, invece, una sperimentazione di metodologie per la partecipazione.

*"Il progetto partecipa.net, coordinato dalla Regione Emilia-Romagna, si propone di sperimentare sul campo metodologie di partecipazione alle politiche regionali e alla gestione dei servizi*

---

83 [http://www.crcitalia.it/rete\\_crc/bolzano/egov/politiche/esudtirol.html](http://www.crcitalia.it/rete_crc/bolzano/egov/politiche/esudtirol.html)

84 [http://www.comune.roma.it/was/wps/portal/!ut/p/\\_s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_6M2?menuPage=&targetPage=/Homepage/Blocco\\_Secondario/Vorrei\\_sapere-9--9--9/](http://www.comune.roma.it/was/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_6M2?menuPage=&targetPage=/Homepage/Blocco_Secondario/Vorrei_sapere-9--9--9/)

*a tutti i livelli istituzionali.*”<sup>85</sup>

Coinvolgendo tutti gli attori del territorio potenzialmente interessati alla politica oggetto della sperimentazione<sup>86</sup>, fornendo loro un’informazione esaustiva attraverso canali di comunicazione mirati (per puntare anche al contenimento del digital divide), il progetto propone di mettere a disposizione degli amministratori metodologie e strumenti sperimentati, disponibili, adottabili e adattabili, per realizzare realmente una maggiore partecipazione. L’output principale del progetto è quindi un “Kit di e-democracy”, basato sulle tecnologie ICT più diffuse: le due piattaforme principali previste sono la fonia (sms, contatto di help-desk) e Internet (navigazione attraverso i siti istituzionali e uso di posta elettronica). Dal punto di vista della riusabilità ed economicità il kit viene così descritto:

*“Il kit è stato concepito come un prodotto aperto, capace di permettere il replicarsi dei processi di partecipazione nel maggior numero possibile di amministrazioni e con la massima flessibilità. Con il progetto saranno messi a disposizione anche metodologie e procedure per il coinvolgimento attivo dei cittadini, quali linee guida per l’organizzazione di team, metodologia per la moderazione di dibattiti on-line, metodologia di acquisizione e pubblicazione dei risultati dei progetti di partecipazione. Il kit di e-democracy sarà scaricabile direttamente dal sito web di supporto alla comunità di pratica. Da un punto di vista economico i costi di attivazione del kit saranno piuttosto contenuti: ogni ente potrà definire in modo autonomo il proprio posizionamento rispetto all’insieme delle funzioni previste, ed i software saranno distribuiti con licenza open source.”*<sup>87</sup>

Un ulteriore esempio in Italia ci viene fornito dalle esperienze sviluppate nell’ambito del bilancio partecipativo.

---

85 [http://www.regionedigitale.net/wcm/erdigitale/pagine/pagina\\_partecipa.htm](http://www.regionedigitale.net/wcm/erdigitale/pagine/pagina_partecipa.htm)

86 È stata scelta, come area d’intervento, la pianificazione territoriale nel quadro di riferimento dettato dalla normativa regionale in materia, legge 20/2000)

87 <http://www.partecipa.net/>

Il bilancio partecipativo è una modalità di elaborazione del bilancio comunale che si caratterizza come un processo di discussione che ricorre alla partecipazione diretta dei cittadini nella definizione di scelte finanziarie su alcuni ambiti predefiniti di spese comunali; un momento decisionale di pratica democratica diretta che consiste in una apertura dell'amministrazione rappresentativa all'effettiva partecipazione della popolazione, nell'assunzione di decisioni su alcuni ambiti della spesa collettiva della propria città, ma, soprattutto un metodo che rafforza il rapporto fra cittadini e comune, oltre che uno strumento per promuovere e stimolare l'apporto collaborativo delle persone.

L'iniziativa si propone di dare ai cittadini la possibilità di intervenire nella suddivisione delle risorse economiche, dialogando con l'Amministrazione comunale e mettendo a disposizione le proprie competenze e si caratterizza come un processo di discussione che si snoda durante tutto l'anno fino a disegnare una proposta articolata sulla base delle richieste dei cittadini.

Il cuore del bilancio partecipativo consiste nel destinare una quota di bilancio alla decisione diretta dei cittadini, che esprimono le loro priorità in modo vincolante rispetto alle quali l'amministrazione comunale si impegna a realizzare. In sostanza, l'obiettivo principale del Bilancio Partecipativo è la definizione da parte dei cittadini di una serie di richieste rispetto alle quali l'Amministrazione Comunale si impegna a dare realizzazione, secondo le tipologie e i limiti di spesa ammessi e preventivamente comunicati.

La partecipazione avviene attraverso Assemblee (generalmente di quartiere) nei quali si arriverà prima a fare l'elenco dei bisogni, poi a scegliere quali sono i progetti che possono essere e saranno realizzati; ogni cittadino, con il supporto di facilitatori, potrà presentare una serie di proposte (relative al proprio

quartiere), tra le proposte che avranno superato la verifica di fattibilità, ciascuno potrà esprimere una sola preferenza. In base alle risultanze delle votazioni si procederà a formulare un documento che elencherà le proposte e le priorità.

Gli esempi più significativi in Italia sono rappresentati dal Comune di Modena che ha registrato una forte crescita della partecipazione dei cittadini, dal Comune di Piacenza, Venezia, Roma, Napoli, Firenze e da 40 comuni in Toscana che stanno sperimentando anche l'Agenda21, oltre ad un'unione di comuni lombardi.

### ***3.2.1.1 I processi decisionali inclusivi***

Nel manuale “A più voci” a cura di Luigi Bobbio, realizzato nel 2004, nell'ambito del progetto di ricerca “Cantieri”<sup>88</sup>, patrocinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, vengono ben illustrati i mezzi e le tecniche utilizzati oggi, in Italia, per la creazione di processi decisionali inclusivi nella realizzazione dei progetti. In questi processi si cerca di giungere ad un risultato condiviso, includendo un ampio numero di soggetti interessati a un determinato problema e di farli partecipare alle scelte: gli interventi pubblici vengono progettati “a più voci”. Per riferirsi a questi processi si usano di solito termini come concertazione, partenariato, partecipazione, consultazione, negoziazione, accordi, patti, intese. L'immagine più frequente è quella di diversi attori che vengono messi a discutere attorno a un tavolo. La scelta di aprire un tavolo, ossia di imboccare un processo decisionale inclusivo, è talvolta compiuta volontariamente e informalmente da un amministratore pubblico che ritiene utile allargare la platea dei decisori e responsabilizzarli. Talvolta è, invece, incoraggiata o addirittura prescritta dalla legge.

L'Unione Europea ha dato un fortissimo impulso in questa

---

<sup>88</sup> <http://www.cantieripa.it/>

direzione: è difficile trovare un programma comunitario in cui non compaiano, con grande rilievo, espressioni come partenariato, coinvolgimento dei cittadini, partecipazione. Progetti come le conferenze di servizi, gli accordi di programma, i patti territoriali, i progetti territoriali integrati (PIT), i programmi di riqualificazione urbana, i piani di zona per i servizi sociali e i piani dei tempi degli orari, i progetti di Agenda 21 locale, i piani strategici delle città, sono tutti elaborati attraverso processi inclusivi. All'interno del manuale si classificano le tecniche in base al punto del processo decisionale in cui vengono utilizzate.

Le tecniche di ascolto sono di tipo passivo, (in cui le amministrazioni registrano le opinioni o i punti di vista dei cittadini o degli stakeholder senza entrare in un vero dialogo con loro e senza porsi il problema di capire quello che essi cercano di esprimere, spesso faticosamente e/o confusamente), o di tipo attivo.

Ci sono molti modi per provare ad ascoltare in modo attivo. Si può “andare fuori a cercare” (*out reach*), ovvero andare a consultare le persone piuttosto che aspettare che esse si rechino verso l'amministrazione, si possono promuovere iniziative di animazione territoriale o animazione sociale, con la quale si intende comunemente tutto ciò che va ad incrementare il grado di sensibilizzazione e di partecipazione degli attori locali intorno a problemi comuni e strategie che interessano l'area di appartenenza. È altresì una modalità per giungere ad un buon grado di lettura e analisi del contesto locale secondo una logica di tipo bottom up. Si possono organizzare passeggiate con le persone interessate: questa tecnica consiste in vere e proprie passeggiate per il quartiere, in cui piccoli gruppi di residenti guidano i professionisti o i funzionari in un giro per l'area interessata. Mentre il gruppo cammina si incrociano osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri, in modo libero

e *rilassato*, e si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze, ricordi. La passeggiata rappresenta anche l'occasione per rivolgere la parola ai passanti, incuriosendoli e invitandoli a esprimere informazioni o pareri ed eventualmente a unirsi alla camminata. La passeggiata di solito finisce in un luogo di riunione, nel quale viene offerto un piccolo rinfresco e si offre ancora l'occasione per continuare la conversazione, per scambiarsi le impressioni e fissare alcuni punti. Si possono, poi, aprire punti o sportelli per il pubblico, ubicati all'interno di aree urbane oggetto di interventi di trasformazione, con particolare riferimento ai progetti complessi che mirano ad una riqualificazione sia fisica che sociale. Il nome "Punto" fa riferimento sia all'idea di luogo fisico ben identificato, sia alla funzione di *fare il punto insieme* agli abitanti. Si possono, infine, riunire piccoli gruppi per mettere a fuoco un tema (focus group) o per trovare soluzioni creative a un problema (brainstorming). Il manuale raccomanda di non sottovalutare la fase di ascolto, qualunque sia il processo inclusivo, poiché permette una migliore realizzazione delle fasi successive del processo, per le quali normalmente vengono utilizzate tecniche per l'interazione costruttiva.

Queste tecniche si basano su presupposti diversi. Alcune cercano di indurre i partecipanti a essere lungimiranti, a guardare lontano, a fare ipotesi sul futuro: si tratta dei metodi basati sulla costruzione di scenari. Qui la scommessa è che gli interessi e i conflitti più immediati possano essere messi tra parentesi, quando si ragiona su un futuro che riguarda tutti. Altre tecniche cercano di aiutare le persone meno abituate a parlare in pubblico o a fare ragionamenti complessi, a capire i problemi e scegliere tra soluzioni alternative in modo intuitivo: si tratta dei metodi basati sulla simulazione. I problemi vengono loro presentati in una forma facilmente accessibile e le loro scelte si svolgono in un contesto di gioco. Altri metodi ancora

scommettono sulla spontaneità, lasciando ai partecipanti la definizione dei temi da trattare e delle soluzioni da individuare. Tra queste ultime si collocano i *laboratori di quartiere*. Teorizzati da Dioguardi, negli anni '80, come strumento a carattere didattico ed educativo finalizzato al coinvolgimento degli abitanti e delle scuole in interventi di recupero e di manutenzione della città, i laboratori di quartiere si sono diffusi sempre di più come metodologia per far partecipare direttamente i cittadini ai processi di riqualificazione del territorio ed alle scelte per lo sviluppo locale sostenibile.

A supporto di questi metodi entrano poi in gioco le tecniche per affrontare i conflitti e aiutare le parti in causa a superarli, che possono andare dalla negoziazione o discussione intorno ad un tavolo, alla negoziazione interattiva o creativa, in cui si trovano insieme delle soluzioni, ai processi deliberativi, dei quali ne è un buon esempio il bilancio partecipativo. I risultati di queste tecniche mostrano diversi problemi, primi fra tutti le risorse, a volte enormi, necessarie per la loro realizzazione. Si vedrà più avanti come le tecnologie ICT a supporto di queste tecniche potrebbero impennarne l'efficacia.

L'esperienza di Bologna, con la famosa rete civica Iperbole, rappresenta un esempio, ormai classico, dei vantaggi, a livello urbano, che con il passaggio dall'approccio broadcasting (in cui il Comune era solo produttore di contenuti) ad un uso interattivo delle reti telematiche, ha ottenuto non solo la P.A., ma soprattutto la cittadinanza stessa. La municipalità bolognese non ha considerato l'e-government nella ristretta prospettiva dei guadagni di efficienza interna per le amministrazioni, ma si è reso ben consapevole dell'importanza di considerare i bisogni e le esigenze di tutti gli attori presenti in città. In particolare sono state intraprese una serie di attività che vanno dalla pubblicazione dei documenti sulla rete civica, al servizio di soddisfazione dei consumatori per gli uffici del Comune (CSS),

dai siti per le elezioni virtuali autogestiti (tabelloni elettorali digitali e piazze telematiche virtuali), all'incremento dei punti di accesso gratuiti ad Internet (per ridurre il digital divide).

L'iniziativa intrapresa, invece, dal Comune di Parma è stata presentata alla Conferenza Internazionale "On Line Citizenship" di Venezia del 2003, come buon esempio di riorganizzazione dei processi e delle procedure interne per l'incremento della qualità interattiva e la riduzione del livello di burocratizzazione. L'esperienza di Parma si può leggere secondo lo schema dell'approccio top-down all'e-democracy. La municipalità, proponendosi di ridurre i costi e aumentare la trasparenza delle procedure, ha offerto a ciascun cittadino (residente) una carta elettronica (che è anche carta nazionale) per accedere ai servizi pubblici attraverso la rete. Un'analogia carta, chiamata City card, è stata, invece, distribuita ai cittadini non residenti o a coloro che hanno costantemente necessità di accedere ai servizi. Risulta evidente la rilevanza nella promozione di tecnologie condivise così come di protocolli e standard unici per ridurre le barriere e supportare l'integrazione a livello locale e nazionale, mentre dal punto di vista operativo viene dimostrato il successo della multicanalità. Il portale del comune<sup>89</sup> è stato progettato per essere utilizzato in situazioni diverse e con differenti strumenti di accesso. I servizi, di cui alcuni sono erogati completamente in rete (grazie alla carta elettronica), sono divisi in due gruppi:

- informazioni;
- servizi interattivi.

Quest'ultimi comprendono il pagamento delle tasse e delle imposte municipali, le autocertificazioni, il download della mappa tecnica della città.

Dal punto di vista della partecipazione di associazioni ed enti, Torino e Firenze rappresentano altre due importanti realtà

---

<sup>89</sup> <http://www.comune.parma.it>

metropolitane italiane che hanno intrapreso il percorso della programmazione strategica dello sviluppo locale, coinvolgendo il più ampio numero di soggetti economici, enti ed associazioni sul territorio, favorendo la comunicazione attraverso un sito web.

Nel caso di Torino, il sito fornisce anche servizi interattivi, in particolare una mappa intelligente dei progetti, riservata ai soci dell'Associazione Torino Internazionale<sup>90</sup>.

Nella definizione delle politiche per l'e-government in Italia un passaggio importante è stato determinato dall'emanazione (con D.lsg del 7 marzo 2005) del Codice dell'Amministrazione Digitale (entrato in vigore il 1 gennaio 2006). Esso ha lo scopo di assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale utilizzando le più appropriate tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno della P.A., nei rapporti tra amministrazione e privati, e in alcuni limitati casi, anche nei documenti tra privati.

Senza soffermarci sull'analisi specifica di questo documento, è importante segnalare il dibattito emerso tra gli osservatori e la dottrina giuridica.

Da un lato, vi sono coloro che considerano il Codice frutto di una meticolosa opera di ri-scrittura (in chiave moderna) di tutte le norme che hanno attinenza con l'utilizzo dell'ICT nell'amministrazione pubblica. Dall'altro lato, vi sono coloro che si ritengono piuttosto scettici sull'effettiva portata innovativa del decreto, per diverse ragioni.

In primo luogo, perché il Codice avrebbe scorporato un assetto normativo che già era organico: la disciplina del documento informatico, secondo tale opinione, trovava infatti la propria sede naturale nel "testo unico sulla documentazione amministrativa" (DPR 445/2000), dove l'atto elettronico era

---

90 <http://www.torino-internazionale.org/HomePage/Layout/Template/Home/>

disciplinato contestualmente all'atto cartaceo in un regime di perfetta alternatività tra i due supporti

In secondo luogo, perché il Codice conterrebbe numerose enunciazioni di principio, senza accompagnarle con disposizioni operative che ne consentano la concreta attuazione: sarebbe degenerato, così, l'intento iniziale di usare l'informatica come strumento per la semplificazione amministrativa, facendo diventare la digitalizzazione un fine a sé stante. Analizzando il testo del Codice emerge inevitabilmente la caratteristica ideologica di ciò che dovrebbe essere prima di tutto indicazione pratica: non vi è in alcun articolo un riferimento (anche implicito) alle good practices tipiche del mondo web.

Se si sofferma l'attenzione su due parole come *partecipazione* (art. 4, 9) e *riuso* (art. 69), si può pensare all'attuazione di questi due concetti nella direzione della loro effettiva realizzazione. Questi concetti vengono intesi, invece, dal Codice come "partecipazione al processo democratico" espresso attraverso il voto (elettronico) e "riuso dei software" che ciascuna P.A. titolare deve cedere in formato sorgente (un open source "obbligato": le opportunità e i benefici, soprattutto di natura economica, nel poter accedere a standard aperti, nella loro facile integrazione, nella possibilità di sfruttare una partnership pubblico-privato, per l'amministrazione vengono dimostrati dalla vasta letteratura sull'open source, ma gli approcci nella maggioranza dei casi sono ancora sulla proprietà per la presenza di problematiche legate al controllo). Si approfondirà la questione nei capitoli successivi, per ora basti sottolineare come i cittadini attraverso questo Codice, continuino ad essere considerati dei fruitori passivi di servizi e non si sia ancora compreso nelle P.A. come possano, invece, diventare una ricca fonte di risorse e informazioni.

### *3.2.1.2 Le politiche per l'e-government nelle organizzazioni internazionali*

Per completare il quadro delle politiche sull'e-government in Italia è necessario citare le riflessioni maturate nei principali organismi internazionali cui l'Italia partecipa: la Commissione Europea, il G8 e l'ONU.

La **Commissione Europea** ha cominciato a definire obiettivi per lo sviluppo della società dell'informazione tra il 1999 e il 2000, a seguito del Consiglio di Lisbona. Sono stati redatti diversi piani di azione (eEuropa 2002<sup>91</sup> e il suo aggiornamento eEuropa2005<sup>92</sup>) che hanno considerato l'e-government come un importante acceleratore per un uso efficace di Internet da parte dei cittadini e delle imprese, ed un conseguente miglioramento del rapporto tra i cittadini e le amministrazioni.

Il **G8** ha iniziato ad occuparsi del tema dell'innovazione tecnologica nel Summit di Okinawa del 2000, che diede avvio alla Digital Opportunity Task Force (DOT Force<sup>93</sup>), un piano di azione contro il digital divide nei paesi in via sviluppo, approvato nel summit di Genova del 2001. L'Italia è alla guida di un gruppo di sette Paesi in una iniziativa di e-government destinata a paesi in via di sviluppo. Un gruppo di 600 dirigenti e funzionari è stato incaricato della gestione del progetto, pari a più di 100 milioni di Euro di assistenza informatica destinati a lanciare programmi di e-government in Giordania, Nigeria, Mozambico, Albania e Tunisia. In particolare, in Mozambico, l'Italia ha avviato due importanti iniziative di e-government di sviluppo: un progetto per la realizzazione della rete digitale di quel governo, e l'e-Land Registry, un piano mirato alla conversione su supporto digitale delle informazioni relative ai diritti d'uso della terra<sup>94</sup>. L'allora ministro della tecnologia e

---

91 [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/index_en.htm)

92 [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm)

93 [http://www.accenture.com/Global/About\\_Accenture/Company\\_Overview/Corporate\\_Citizenship/Philanthropy/G8Force](http://www.accenture.com/Global/About_Accenture/Company_Overview/Corporate_Citizenship/Philanthropy/G8Force)

94 Miani Mattia, cit.

innovazione Luigi Stanca, rispose agli scettici che sollevavano dubbi sull'efficacia di spendere denaro nell'e-government, in Paesi dove scarseggiano cibo e medicinali, sottolineando il forte sviluppo economico in corso in queste zone.

*“La nostra idea è che se aiutiamo questi paesi a rendere la loro pubblica amministrazione più efficiente, trasparente e accessibile, aumenterà la fiducia dei governi donatori e del settore privato nel concedere risorse finanziarie per sostenere la loro crescita economica”<sup>95</sup>*

Fino ad ora, però, mancano tutti i riferimenti alla possibile partecipazione dei cittadini o della società civile di questi paesi ai piani del G8, per introdurre le nuove tecnologie adeguandole ai loro bisogni culturali e di sviluppo.

L'ONU dal 1998 organizza regolarmente dei summit per riflettere sulla società dell'informazione. A partire dall'assemblea di Minneapolis (1998), per giungere a quelle di Ginevra (2001) e Tunisi (2005), sono state prodotte diverse risoluzioni tese a sviluppare una visione comune della società dell'informazione, e ad incentivare un'uguaglianza di sviluppo delle tecnologie in tutti i paesi (sviluppati e non), e sono stati approvati documenti come la “Dichiarazione dei principi” (presidenti lo sviluppo della società dell'informazione) e il “Piano d'azione”.

**Tags:**

Aipa, Ministro\_Funzione\_Pubblica, Cnipa, Ministro\_Riforme\_Innovazioni\_Pubblica\_Ammministrazione, firma digitale, RUPA, identificazione, back\_office, front\_office, e-procurement, tecnologie\_infrastrutturali, CRC, Formez, Regione\_Liguria, e-learning, multicanalità, digital\_divide, giurì, panel, consultazione, autovalutazione, forum, focus\_group, petizioni, sondaggi\_deliberativi, Delphi, Demos, Bologna,

---

<sup>95</sup> [http://www.iht.com/articles/2002/04/03/divide\\_ed3\\_.php](http://www.iht.com/articles/2002/04/03/divide_ed3_.php)

Agenda21, Grosseto, Sudtirolo, e-health, telemedicina,  
e-learning, Roma, Emilia-Romagna, bilancio\_partecipativo,  
Bobbio, Parma, Torino, Firenze, CAD, Commissione Europea,  
G8, ONU.

### **3.2.2 L'Europa e il resto del Mondo**

*La mancanza di omogeneità nella velocità con cui si muove l'informazione crea diversità nei modelli organizzativi. È quindi abbastanza prevedibile che qualsiasi nuovo strumento di flusso delle informazioni alteri qualsiasi struttura di potere. Finché il nuovo strumento è reperibile ovunque nello stesso tempo è possibile che la struttura cambi senza una vera crisi. Quando invece ci sono grandi discrepanze nella velocità del flusso, come tra i viaggi aerei e quelli terrestri o tra il telefono e la macchina da scrivere, nascono seri conflitti all'interno delle organizzazioni.*

*Marshall MacLuhan*

In Europa l'idea di Società dell'Informazione è stata introdotta nel 1993, nell'incontro del Consiglio Europeo tenutosi a Copenaghen e nel 2000 lo stesso Consiglio definisce gli obiettivi concreti per promuoverne lo sviluppo. Nel 2001 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa approva la dichiarazione di una serie di principi guida che rappresentano uno dei pilastri fondamentali della governance europea, raccolti nel Libro Bianco. Il modello delineato individua, tra gli altri, il rafforzamento della partecipazione come elemento stimolante non solo a livello di rapporti tra Unione e Stati nazionali, ma anche, necessariamente, a livello di relazioni interne fra le istituzioni politiche di ciascun sistema nazionale, ai diversi livelli territoriali. Nel 2002 il Consiglio d'Europa promuove la Conferenza Internazionale svoltasi a Fuerteventura su "Sviluppo della cittadinanza democratica e di una leadership responsabile a livello locale", a seguito della quale approva specifiche raccomandazioni per il rafforzamento della partecipazione dei cittadini a livello locale (democrazia di prossimità), riflettendo anche sui problemi legati all'allargamento dell'Unione Europea

ai Paesi dell'Est. Nel 2006 il Libro Bianco viene aggiornato, sulla base di una serie di studi svolti anche dal Comitato Direttivo sulla Democrazia locale e regionale (CDLR), e pubblicato sul sito dell'Unione in tutte le lingue europee<sup>96</sup>. Parallelamente la Commissione pubblica, in maniera periodica, i libri verdi, documenti di riflessione su un tema politico specifico. Sono prima di tutto documenti destinati a tutti coloro - sia organismi che privati - che partecipano al processo di consultazione e di dibattito. In alcuni casi, rappresentano il primo passo degli sviluppi legislativi successivi. Le consultazioni vengono anche raccolte sul sito La vostra voce in Europa<sup>97</sup>.

Malgrado i diversi sforzi da parte del Consiglio d'Europa, in tutto il territorio europeo non si assiste ad un approccio condiviso per quel che riguarda l'e-democracy. La distanza più significativa che separa i vari approcci che sono stati adottati in Europa riguarda il grado di controllo elettronico concernente l'accesso del cittadino e la sua partecipazione a momenti interattivi in un contesto on-line.

Da un lato ci sono Paesi come l'Italia in cui la strategia sull'e-government ha una forte connotazione di centralità (ruolo del Ministro delle Riforme e Innovazioni nella pubblica amministrazione), dall'altro lato, paesi come l'Islanda scelgono un e-democracy meno vincolata alla tecnologia, che si fonda su soluzioni di partecipazione più *friendly* (per esempio, in Islanda ciascun cittadino possiede un unico PIN per entrare nell'ambiente digitale governativo<sup>98</sup>).

In nazioni come l'Italia, l'e-democracy viene implementata tramite lo sviluppo di progetti (per es. la carta nazionale dei servizi); l'identità del cittadino viene gestita e protetta a livello nazionale, racchiusa in sofisticati strumenti elettronici. Tramite

---

96 La pubblicazione in italiano si trova all'indirizzo:

[http://europa.eu/documents/comm/index\\_it.htm](http://europa.eu/documents/comm/index_it.htm)

97 [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_it.htm)

98 Di Maria E., Miceli S., cit.

mezzi innovativi (la carta d'identità basata sul riconoscimento biometrico, per esempio, in fase di sperimentazione a Grosseto, Colonia – Germania, New Castells – Gran Bretagna<sup>99</sup>), i governi intendono migliorare l'efficienza della fruizione di servizi pubblici da parte dei cittadini e la loro interazione con le amministrazioni. Gli strumenti principali cui i cittadini possono avere accesso all'azione politica e alle procedure amministrative sono, per lo più, mezzi che, oltre a richiedere una consistente riconfigurazione dei regolamenti governativi, richiedono forti investimenti in ricerca e infrastrutture e rigidi livelli di sicurezza e certificazioni nel processo telematico (uno dei nodi fondamentali del dibattito è infatti la questione della privacy, come abbiamo modo di osservare giornalmente in Italia).

Per quanto riguarda, invece, il secondo caso di nazioni come l'Islanda, l'enfasi viene posta sulle potenzialità di sviluppo di un processo bottom-up applicato ai progetti: la partecipazione può essere consistentemente incrementata in una visione interattiva tra cittadini e governi in cui si condividano necessità da soddisfare e obiettivi da raggiungere. Il problema della privacy viene considerato remoto, date le tipologie di processi gestiti (la consultazione, per esempio) e si considera di primaria importanza la creazione di ambienti elettronici del più facile utilizzo possibile, modalità principale per stimolare concretamente la partecipazione online.

A livello comunitario sono in corso numerose attività, per lo più di consultazione dei cittadini e delle loro associazioni, che si svolgono attraverso il web nel quadro dell'iniziativa IPM<sup>100</sup>, che comprende l'attivazione di canali di comunicazione tra cittadini, associazioni e organi consultivi della Commissione Europea; attraverso il sito Your Voice<sup>101</sup> i cittadini della comunità europea possono esprimere il loro parere in merito alle questioni

---

99 Di Maria E., Miceli S., cit.

100 Interactive Policy Making [http://europa.eu.it/yourvoice/ipm/index\\_en.htm](http://europa.eu.it/yourvoice/ipm/index_en.htm)

101 <http://europa.eu.int/yourvoice/index:it.htm>

normative europee. Sul sito sono presenti quattro rubriche:

- consultazioni, sondaggi di opinione e invio di contributi da parte dei cittadini;
- discussioni, dibattiti di ampio respiro, forum più mirati e chat;
- esperienze personali, servizio finalizzato ad indirizzare i cittadini verso punti di ascolto idonei a rispondere alle problematiche segnalate;
- collegamenti utili, in cui sono presenti i link a servizi informativi e alle istituzioni europee, presso cui sono attivi canali diretti per la partecipazione dei cittadini.

I contributi dei cittadini vengono pubblicati accanto ai documenti istituzionali in discussione (nei libri verdi citati più sopra). È attivo un servizio di mailing list che avvisa i cittadini sul calendario delle consultazioni e discussioni. Sono state realizzate alcune consultazioni tramite Internet con questionari strutturati, che hanno riscosso un discreto successo dal punto di vista della partecipazione.

Nell'ambito dell'iniziativa IPM, è stato attivato, inoltre, un sito specifico dedicato alle organizzazioni della società civile in Europa (CONECCS<sup>102</sup>), cui sono iscritte più di 600 associazioni, ciascuna con una propria scheda descrittiva, organizzate per ambiti di politiche d'interesse: si ottiene così una maggiore visibilità del tessuto associativo europeo.

Nel 2003, poi, la Presidenza Greca ha inaugurato un portale<sup>103</sup> per la promozione di sondaggi online su tematiche di interesse europeo, attraverso questionari con domande a risposta chiusa e uno spazio aperto per segnalazioni dei cittadini. Anche questa esperienza si è conclusa con una discreta soddisfazione dal punto di vista della partecipazione, espressa attraverso una

---

102 Consultazione Commissione Europea e società civile

[http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm)

103 <http://evote.eu2003.gr/> ora non più attivo, ma a questo indirizzo se ne può ancora trovare la presentazione che il comune di Trieste aveva pubblicato sulla sua rete civica

[http://www.retectivica.trieste.it/ipe/admin/allegati\\_up/allegati/1.125200520929.triesteuropa%2010.pdf](http://www.retectivica.trieste.it/ipe/admin/allegati_up/allegati/1.125200520929.triesteuropa%2010.pdf)

prima misurazione da febbraio a giugno del 2003 che ha riscontrato 153.000 questionari compilati nei 25 paesi membri.

A seguito della Conferenza Intergovernativa di Nizza del 2000 e di quella successiva svoltasi nel 2004, si è attivato il sito Futurum<sup>104</sup>, che promuove il dibattito sull'avvenire dell'Europa; sul sito sono attivi forum di discussione, spazi di interazione tra politici e cittadini, studiosi, portavoce di associazioni: i contributi vengono inviati via mail e poi pubblicati on-line. Le discussioni, a seconda del tema, producono in un anno dai 300 ai 4000 contributi<sup>105</sup>.

Un'iniziativa che mira più strettamente alla facilitazione del dialogo tra cittadini e P.A. è il progetto europeo EDEN<sup>106</sup> (cui ha aderito anche la rete civica Iperbole di Bologna<sup>107</sup>); attraverso strumenti software basati su metodologie per il trattamento del linguaggio naturale (NPL<sup>108</sup>), i cittadini possono utilizzare le normali modalità di comunicazione e non i gerghi burocratici e tecnici: la navigazione e la partecipazione al processo decisionale risulta così decisamente semplificata.

Alcune città europee hanno dimostrato grande vitalità nella sperimentazione di iniziative di e-democracy. La rilevanza della partecipazione dei cittadini, sotto molte forme, alla vita urbana è considerata un obiettivo primario delle amministrazioni locali: tra queste la città di Danzica<sup>109</sup> (PL) è un caso esemplare.

Nell'Est Europa la democrazia è un'esperienza relativamente nuova, a causa delle condizioni geo-politiche, ed in Polonia è stata introdotta dall'inizio degli anni Novanta. Oltre agli sforzi governativi nel garantire maggiore trasparenza, producendo atti sulla protezione dei dati e sull'accesso ai file pubblici e alle iniziative promosse per combattere la corruzione nelle P.A., è

---

104[http://europa.eu/debateeurope/index\\_it.htm](http://europa.eu/debateeurope/index_it.htm) (La versione italiana)

105CRC, cit.

106<http://www.edentool.org>

107<http://www.iperbole.bologna.it/answertree>

108Natural Language Processing per un approfondimento,

[http://en.wikipedia.org/wiki/Natural\\_language\\_processing](http://en.wikipedia.org/wiki/Natural_language_processing)

109<http://www.gdansk.gda.pl/>

stato pubblicato un sito composto da forum, sezione di informazione e sezione dedicata alla consultazione dei cittadini. Ai cittadini viene chiesto di partecipare per dare forma allo sviluppo di Danzica, per farne un posto migliore dove vivere (per esempio, la consultazione e l'invio di proposte per migliorare la sicurezza della città). È stato attivato, inoltre, un progetto per promuovere più attivamente l'idea di e-democracy: TIGA (Togheter in Gdansk Again)<sup>110</sup>. Attraverso forum di discussione e la pubblicazione di informazioni storiche (Danzica è stata crogiolo di molte nazionalità e al centro di molti eventi storici a livello mondiale), si propone di preservare l'ambiente storico e culturale originale di quella specifica realtà, integrando le comunità multinazionali di persone (legate alla città) che si sono sparse nel mondo. Chiunque si senta cittadino di Danzica o le sia legato in qualche modo può inserire le proprie informazioni in rete. Un'altra iniziativa del genere si chiama "Risua il nuovo secolo", pensata come via per mettere le persone insieme nel salutare il nuovo anno, "suonando le campane delle chiese di Danzica".

Un altro esempio interessante dell'Europa dell'Est è rappresentato dall'esperienza del Governo Estone.

Il sito TOM<sup>111</sup> – un acronimo che sta per "Tana Otsustan Mina", ovvero "Oggi decido io" – è stato lanciato dal Governo Estone nel 2001, con l'obiettivo di favorire la partecipazione dei cittadini al processo di costruzione dei testi di legge, sia attraverso proposte integrative, sia attraverso proposte alternative a quelle elaborate dagli organismi governative. All'interno del sito, al quale i cittadini devono registrarsi, vengono inserite le proposte di legge da parte degli amministratori, che si discuteranno per un periodo di tre settimane, al termine del quale l'autore della proposta può rivedere il testo prima di sottoporlo alla votazione. Le proposte

---

<sup>110</sup><http://roots.gdansk.pl/>

<sup>111</sup><https://www.eesti.ee/tom/ideas.py/avaleht>

che non superano il 51% dei consensi vengono rifiutate, mentre quelle che lo superano sono inoltrate agli appositi uffici governativi.

L'idea che la partecipazione possa costituire un percorso interno al processo di definizione delle politiche pubbliche è alla base di un documento ("E-democracy in practice"<sup>112</sup>) che raccoglie le esperienze svedesi<sup>113</sup> in questo ambito. Il documento fornisce diversi spunti di riflessione: i cittadini devono avere spazi non necessariamente istituzionali per discutere tra loro, nei centri metropolitani caratterizzati da una intensa mobilità della popolazione non è sensato limitare la consultazione ai cittadini residenti, i cittadini possono dare un importante contributo fin dalla definizione dei termini del problema da affrontare, è cruciale che il linguaggio della P.A. sia chiaro e non debba essere "tradotto": i cittadini devono poter avere assistere alla presa delle decisioni e poter controllare l'effettiva implementazione delle stesse. In Svezia esiste a livello nazionale una consultazione parlamentare e governativa su interventi legislativi ad oggi tra le più sviluppate. Un esempio importante di consultazione su una tematica locale ha riguardato il nuovo aeroporto di Stoccolma: la partecipazione è stata tanto significativa da indurre alla sospensione del progetto.

A Tranemo<sup>114</sup>, poi, è attivo un progetto denominato "Diritto a dare suggerimenti" che permette ai cittadini di inviare commenti e proposte al consiglio comunale tramite il sito: il consiglio comunale deve rispondere pubblicamente alle proposte e i suoi membri devono usare una chat on-line con i cittadini.

La città svedese di Ronneby<sup>115</sup> ha una lunga di esperienza nell'utilizzo dell'ICT per scopi democratici e i progetti

---

112[http://www.e-democracy.gov.uk/knowledgepool/default.htm?mode=1&pk\\_document=67](http://www.e-democracy.gov.uk/knowledgepool/default.htm?mode=1&pk_document=67)

113<http://www.skf.se/lopsedelbanner.asp?C=24> (Swedish Association of Local Authorities and Swedish Federation of County Councils and Regions)

114<http://www.tranemo.se/>

115<http://www.ronneby.se/>

ultimamente realizzati in questa città rappresentano le linee guida generali dettate dallo stato svedese in materia di e-democracy. Il progetto “Election 2002”<sup>116</sup>, finalizzato a stimolare il coinvolgimento dei cittadini in occasione delle elezioni del parlamento locale, ha prodotto la creazione di un sito web ad hoc focalizzato sulla conoscenza delle informazioni necessarie ai cittadini in vista delle prossime elezioni e sullo stimolo del dibattito tra elettori ed aspiranti eletti. Nei risultati raggiunti si focalizza l’attenzione anche sui benefici apportati dalla democrazia elettronica in quanto espressione di un forte convincimento dell’amministrazione.

Un secondo progetto “Citizen’s comments”<sup>117</sup> realizzato in questa città, raccoglie in un sito web i contributi della cittadinanza sull’amministrazione progettazione, e gestione della città: vennero riscontrati non pochi problemi nella gestione dei contributi.

In un documento olandese “Electronic civic consultation”<sup>118</sup> emerge primariamente il problema di favorire un ruolo effettivamente attivo dei cittadini. L’Olanda si dimostra decisamente sfavorevole nei confronti delle consultazioni quantitative (questionari), a fronte di una rilevazione qualitativa realizzata attraverso la discussione pubblica; si identificano tre elementi chiave, oltre all’impiego delle ICT che devono caratterizzare la consultazione come processo di dialogo:

- promozione degli attori pubblici e coinvolgimento dei cittadini;
- realizzazione fin dalle prime fasi del processo di decision-making;
- pertinenza degli attori pubblici rispetto al processo decisionale in oggetto.

Nell’ambito olandese le chat hanno riscosso negli anni un

---

116<http://val2002.ronneby.se/fakta.asp?id=9>

117<http://www.ronneby.se/publicweb/templates/DepartmentContact.aspx?id=3119>

118<http://www.publicus.net/articles/consult.html>

discreto successo grazie alla assidua partecipazione della cittadinanza e all'efficiente gestione delle domande poste da parte dei moderatori e degli amministratori: tutte le domande, sottoposte all'attenzione dei ministri, sono pubblicate settimanalmente, in modo tale da permettere ai soggetti interessati di ricostruire la direzione della discussione.

In Inghilterra le esperienze di stimolo concreto della partecipazione sono casi alquanto isolati: l'e-partecipation consiste nello scambio di mail tra cittadini e amministratori. Alcuni esempi riguardano il Nottingham City Council<sup>119</sup>, in cui gli spazi di discussione pubblica vengono costantemente esaminati dall'ufficio stampa che segnalerà agli amministratori le tematiche emergenti, il Rutland County Council<sup>120</sup>, che promuove la creazione da parte dei cittadini di aree di discussione su argomenti da loro stessi proposti, permettendo agli amministratori di intervenire ed "ascoltare" le tematiche discusse, per trarne informazioni da trasmettere agli uffici interessati.

L'International Teledemocracy Centre (ITC) scozzese<sup>121</sup> si segnala per aver tentato di dar voce ai giovani: la commissione per l'educazione del governo scozzese prima di elaborare politiche di intervento dirette ad essi ha incaricato l'ITC presso l'Università di Edimburgo di creare occasione di dibattito relative ad aree tematiche proprie dell'universo giovanile. Pur con problemi legato al periodo prescelto per la consultazione, che coincideva con la fase degli esami scolastici, si è registrata una buona partecipazione dei giovani di età compresa tra gli 11 e i 18 anni, universo di riferimento dell'iniziativa.

Per quanto riguarda la Francia, va citata la città di Issy Le Molineux<sup>122</sup>, che ha messo in campo un mix di strumenti per la

---

119<http://www.nottinghamshire.gov.uk/>

120<http://www.rutland.gov.uk/>

121<http://itc.napier.ac.uk/>

122 [http://pianionline.provincia.padova.it/portal/portal/it/edemocracy/linkografia/estero\\_eg](http://pianionline.provincia.padova.it/portal/portal/it/edemocracy/linkografia/estero_eg)

consultazione, sondaggi di opinioni on-line e progetti di telelavoro, senza escludere alcune forme di dialogo diretto fra cittadini e Consiglio Comunale, come la trasmissione via web delle sedute principali.

La consultazione sulla tramvia della Comunità Urbana di Brest<sup>123</sup>, inoltre, ha affiancato alle riunioni pubbliche, servizi erogati tramite web, come resoconti delle riunioni, forum e possibilità di seguire le assemblee a distanza.

Il caso di Essinglen<sup>124</sup> in Germania costituisce un caso significativo di attivazione dei servizi informativi e forum per la discussione della costruzione di un'area residenziale.

La Società dell'Informazione è al centro delle politiche socioeconomiche del Governo Danese, a partire dal primo documento strategico "Information society by the year 2000". Il processo di elaborazione delle strategie di sviluppo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, e la programmazione ed il monitoraggio degli interventi è stato realizzato in diverse tappe, supportate anche da luoghi virtuali di confronto (chat e forum) e partecipazione pubblica. Dopo uno studio realizzato a livello nazionale sull'utilizzo delle tecnologie digitali da parte della popolazione e i conseguenti incentivi applicati all'amministrazione, il governo danese ha realizzato due portali punti di riferimento del governo elettronico, uno per la cittadinanza (Danmark.dk<sup>125</sup>, che sviluppa una struttura di servizi offerti ai cittadini attraverso la metafora degli eventi della vita, come in Italia) e uno per le imprese (Indberetning.dk<sup>126</sup>). In Danimarca, sono molto diffuse le esperienze di consultazione dei cittadini sulle politiche locali, in particolare negli ambiti delle politiche sociali e ambientali: tra gli esempi più significativi, vanno menzionati quelli della

---

123 <http://www.mairie-brest.fr/index2.htm>

124 [http://pianionline.provincia.padova.it/portal/portal/it/edemocracy/linkografia/estero\\_eg](http://pianionline.provincia.padova.it/portal/portal/it/edemocracy/linkografia/estero_eg)

125 [http://danmark.dk/portal/page/pr04/DANMARK\\_DK/Forside](http://danmark.dk/portal/page/pr04/DANMARK_DK/Forside)

126 <http://www.indberetning.dk/>

Contea di Fyn<sup>127</sup> (dibattito sull'implementazione di un nuovo sistema di tassazione), la Municipalità di Aarhus<sup>128</sup> (dibattito sui problemi del traffico urbano). Nell'ambito danese è posta molta enfasi sul dialogo tra istituzioni e cittadini attraverso il portale Danmarksdebatten<sup>129</sup> che raccoglie i dibattiti on-line nazionali e locali.

Altri esempi interessanti di promozione della discussione tra cittadini su tematiche specifiche, pur senza mirare ad uno specifico processo decisionale, prevedono la creazione di forum con il coinvolgimento del tessuto associativo impegnato nell'ambito individuato, come dimostra l'iniziativa Cat365<sup>130</sup> della Catalonia.

Nel contesto Finlandese, più legato a modelli di partecipazione top-down è esemplare il caso della città di Tampere, che vanta da anni esperienze nell'ambito dell'e-democracy. Da alcuni anni è stato avviato un programma denominato eTampere<sup>131</sup> nell'ambito del progetto "Participation Palette".

Un sottoprogetto focalizzato principalmente sullo sviluppo di specifiche soluzioni di democrazia elettronica prende il nome di Infocity. Le attività sviluppate per realizzare questi obiettivi mirano alla realizzazione di servizi on-line per i cittadini e l'uso di una eCard che mira al superamento dei problemi di privacy nell'identificazione elettronica. La carta, poi, permette di sfruttare la multicanalità: è applicabile a diversi usi e tecnologie intelligenti. Per quanto riguarda le consultazioni della cittadinanza, fu utilizzato un metodo unico nel suo genere.

I cittadini sono stati invitati a intervenire sul piano di sviluppo della città mediante la partecipazione ad un gioco di simulazione. A seconda delle preferenze espresse, i partecipanti

---

127<http://www.fyn.dk/>

128[http://pianionline.provincia.padova.it/portal/portal/it/edemocracy/linkografia/estero\\_ad](http://pianionline.provincia.padova.it/portal/portal/it/edemocracy/linkografia/estero_ad)

129<http://www.danmarksdebatten.dk/sitemod/design/layouts/default/index.asp?pid=4940>

130<http://www.cat365.net/inici/default?>

131<http://www.etampere.fi/>

avevano la possibilità di vedere sullo schermo del computer come sarebbe cambiata la città. Nel complesso, circa 4000 residenti della cittadina hanno visitato il sito e circa il 5% degli abitanti ha partecipato al gioco.

In Irlanda il programma di governo elettronico, denominato REACH<sup>132</sup> si sviluppa su tre progetti principali:

- l'introduzione di una smart card per l'accesso sicuro da parte dei cittadini ai servizi della pubblica amministrazione;
- lo sviluppo di un sistema di "Personal public services number" per le transazioni tra cittadini e pubblica amministrazione;
- la creazione di un portale per il pubblico.

È interessante anche il caso dell'Australia, nato in occasione della revisione della politica di difesa del Paese. Nel giugno del 2000 il Primo Ministro e il Ministro della Difesa hanno diffuso un documento contenente le proposte fino ad allora elaborate. All'interno del sito del Dipartimento della Difesa, sono stati messi a disposizione dei cittadini una copia del documento e un questionario contenente domande sui problemi chiave della proposta e un calendario con tutti gli appuntamenti organizzati per discutere con loro. La consultazione ha avuto una durata di nove settimane durante le quali hanno partecipato circa 2000 persone.

Australia e Nuova Zelanda sono tra i paesi all'avanguardia nel campo della promozione della partecipazione on-line a tutti i livelli.

Il NOIE (National Office for Information Economy<sup>133</sup>), ha una specifica sezione dedicata alla policy consultation. Il sito Citizenscape<sup>134</sup> è invece impegnato nell'utilizzare le ICT, soprattutto Internet, per coinvolgere i cittadini nei processi decisionali politici.

---

132 <http://www.reach.ie/>

133[http://www.noie.gov.au/projects/egovernment/Better\\_Practice/BPGuide/bp\\_policy\\_consultation.htm](http://www.noie.gov.au/projects/egovernment/Better_Practice/BPGuide/bp_policy_consultation.htm)

134<http://www.citizenscape.wa.gov.au/>

Il sito Queensland<sup>135</sup>, realizza l'obiettivo governativo "Get involved" costituito da 4 sezioni: Be informed, Get involved, Stay connected e Share your knowledge, che permettono ai cittadini di comunicare tra loro e alle P.A. La città di Brisbane<sup>136</sup> ha attivato un'iniziativa *Your City, Your Say*, per la consultazione dei cittadini attraverso un mix di metodologie, on e off line, quantitative e qualitative, con spazi dedicati a proposte di temi di discussione da parte dei cittadini e una sezione specifica per la partecipazione dei giovani.

In Nuova Zelanda attraverso il sito Edemocracy<sup>137</sup> (prodotto da un progetto che ha avuto inizio nell'agosto 2006) si effettua un costante monitoraggio dell'impatto dell'uso delle ICT sul processo democratico, effettuando una serie di consultazioni con i cittadini: scopo del progetto lo sviluppo di un documento che determini le linee guida per lo sviluppo dell'e-democracy in Nuova Zelanda.

In Canada, nel più ampio quadro dell'Agenda Connecting Canadians, il governo federale ha promosso una politica specifica di Smart Communities per la promozione di servizi innovativi nell'ambito dell'e-government e dell'e-democracy locale. Nella città di Charlottetown<sup>138</sup>, cittadini e associazioni possono contribuire alla produzione dei contenuti del sito web civico (attraverso invio di proposte via mail) e partecipare attivamente ai consigli comunali trasmessi on-line. La città Ottawa<sup>139</sup> permette ai suoi cittadini di intervenire nelle riunioni delle commissioni e accedere all'archivio delle consultazioni.

Il Brasile, vanta, invece, con l'esperienza di Porto Alegre<sup>140</sup>, l'uso del bilancio partecipativo che, in una fase particolarmente difficile per la spesa locale, ha visto crescere il numero dei cittadini coinvolti da poco più di un migliaio nel 1989 a oltre

---

135<http://www.qld.gov.au/>

136<http://www.ourbrisbane.com/>

137<http://www.edemocracy.co.nz/>

138<http://www.city.charlottetown.pe.ca/>

139<http://www.ottawa.ca/>

140<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>

40.000 del 2002. Dal 1990, alla partecipazione delle nuove sedi istituite per il bilancio partecipativo, si affianca anche la possibilità per i cittadini di partecipare attraverso il web oppure telefonando ad un call center. Va segnalato, inoltre, uno straordinario investimento sulle politiche per l'accesso e le infrastrutture di rete, che hanno portato la città a dotarsi di oltre 100.000 km di fibra ottica.

I numerosi esempi, fino ad ora, esposti non pretendono di essere esaustivi della totalità dei casi presenti al mondo<sup>141</sup>, ma raccolgono numerose testimonianze di tentativi di sviluppo di forme partecipative, che definiscono trend di orientamento generale di sviluppo dell'e-democracy in Italia, in Europa e nel mondo. Generalmente, la partecipazione degli utenti attraverso l'uso delle ICT si sviluppa nella maggior parte dei casi online e in misura più contenuta attraverso tecnologie offline che incrementano quelle sul web (eCard, assemblee, ecc). I siti partecipativi delle istituzioni e delle amministrazioni, nel migliore dei casi, offrono uno spazio di discussione pubblica attraverso forum e chat e la possibilità di comunicare con gli amministratori attraverso la posta elettronica. Fino ad ora, la presenza su Internet delle amministrazioni pubbliche si è focalizzata soprattutto sui siti web.

I portali delle amministrazioni pubbliche hanno generato una rilevante quantità di contenuti digitali, differenziati, non integrati, rispetto ad un ridotto numero di applicazioni e servizi di natura interattiva. Il modello prevalente si è cioè fondato sul modello del broadcasting: un'interattività ancora giocata in modo riduttivo. La maggior parte delle amministrazioni, per conoscere le opinioni della cittadinanza si avvalgono di consultazioni, online e offline, quantitative e qualitative: quelle qualitative, che dovrebbero lasciare più spazio e maggiore

---

141A titolo di approfondimento si segnala uno studio di riferimento sulla situazione internazionale Poland P , "OnLine Consultations in Gol Countries", 2001

libertà all'espressione del cittadino si sviluppano generalmente attraverso l'invio di e-mail a moderatori che posteriormente pubblicheranno i contributi dei cittadini.

**Tags:**

Consiglio\_Europeo, Libro\_Bianco, Conferenza\_Internazionale, Paesi\_Est, CDLR, consultazioni, La\_vostra\_voce, e-democracy, identità, Your\_Voice, CONECCS, IPM, Futurum, Eden, Bolgona, Danzica, TIGA, Estonia, TOM, Svezia, Tranemo, Ronneby, Olanda, Inghilterra, Nottingham, Rutland, Scozia, Francia, Issy\_Le\_Molineux, Brest, Essinglen, Germania, Danimarca, Fyn, Aarhus, Catalonia, Cat365, Finlandia, Tampere, eCard, Infocity, Irlanda, REACH, Australia, Brasile, Nuova\_Zelanda, Canada, NOIE

### 3.3 Limiti

*L'importanza politica delle comunicazioni telematiche sta nella capacità di mettere in crisi l'esistente monopolio della gerarchia politica sui mezzi di comunicazione potenti, rivitalizzando in tal modo la partecipazione democratica del cittadino.*

*Howard Rheingold*

Il panorama mondiale delle sperimentazioni di forme di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali con il supporto delle ICT, emerge come molto frammentato e complessivamente poco sviluppato. I cittadini che si avvalgono delle nuove opportunità offerte dalle istituzioni sono ancora pochi, sia per la scarsità di servizi partecipativi credibili, sia a monte per le difficoltà dei governi ad integrare i risultati del coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale, che ovviamente scoraggia la partecipazione dei cittadini stessi.

Secondo un'analisi internazionale<sup>142</sup>, che cerca di individuare i diversi profili di utilizzatori dei servizi on-line erogati dalle P.A., i consulters, che usano i servizi di consultazione resi disponibili on-line dalle istituzioni, sarebbero solo il 6% degli utenti di servizi pubblici on-line.

A livello locale, l'impiego delle ICT per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni si è affermato dapprima nei Paesi dove l'uso delle reti telematiche è maggiormente diffuso; vi è una forte tradizione d'intervento del governo locale e di dialogo diretto tra istituzioni e cittadini; c'è stato un sensibile sviluppo di iniziative di telematica civica da parte di associazioni o di istituzioni educative (biblioteche, università, ecc.). L'origine stessa delle prime comunità virtuali

---

142 "Government on line. An international Perspective. Annual Global Report"  
(Taylor Nelson, Sofres 2005)

con base territoriale del Nord America e in Europa, è collegata all'obiettivo di promuovere la partecipazione civica locale. Le iniziative delle istituzioni per il rafforzamento della partecipazione dei cittadini si sono sviluppate spesso all'interno di progetti di reti civiche, siti web delle istituzioni locali, in particolare su scala comunale.

Cercando alcuni aspetti chiave della questione della partecipazione dei cittadini attraverso le ICT, un'analisi di riferimento in questo ambito "Bowling Together. OnLine Public Engagement in Policy Deliberation"<sup>143</sup>, afferma che: il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini non sono in contrasto con le istituzioni rappresentative, ma piuttosto indicano il percorso per la loro riqualificazione e il loro rafforzamento, l'alternativa al coinvolgimento del pubblico, non è un pubblico non coinvolto, ma un pubblico con una sua propria agenda e ostile verso un processo decisionale che sembra ignorarlo, bisogna superare la dicotomia tra esperti e non esperti, che individua il settore pubblico come sede dei primi e identifica i secondi con il pubblico generico. Ci sono considerevoli esperienze e saperi depositati in tutti gli ambiti professionali ed associativi, che possono contribuire ad un processo di policy-making più innovativo. Il successo di questo processo dipende in gran parte dalla promozione di una cultura dei processi deliberativi. Le conclusioni dell'analisi effettuata dalla Hansard Society pongono l'accento su alcune considerazioni:

- la maggior parte dei cittadini vorrebbe partecipare ai processi di decisione in maniera più sostanziale, ma ha poca fiducia che i propri punti di vista siano presi in considerazione;
- la partecipazione dei cittadini dovrebbe prevedere una chiara definizione dei diritti e delle aspettative da un lato e un percorso educativo adeguato alle peculiarità del processo deliberativo dall'altro;

---

<sup>143</sup>Hansard Society, 2001

-il linguaggio politico deve adeguarsi alla discussione con i cittadini.

Emerge come una parte significativa dell'e-government si focalizza sulle elezioni, dando rilievo alla sua lettura in chiave di e-democracy. Se da un lato questa impostazione non è più sufficiente e l'e-government rimandi ad un quadro più ampio ed articolato, tuttavia a partire dalle opportunità e problematiche dell'e-democracy emergono interessanti elementi per l'avvio e la gestione di progetti di e-government. Un'efficiente erogazione di servizi è soprattutto una questione organizzativa. Ma la governance è in primis una questione sociale politica e culturale. Le parole chiave sono interazione, condivisione di conoscenze e contenuti, sviluppati attraverso la partecipazione dei cittadini. Come dimostrano le diverse esperienze, presentate nel capitolo precedente, Internet è più in generale gli spazi di interazione in rete, assumono un ruolo determinante nei processi democratici. Le opportunità di comunicazione in rete vengono usate poco e in maniera rudimentale, le potenzialità delle tecnologie digitali non vengono mai adeguatamente sfruttate e, anzi, a volte neanche comprese. Nelle sperimentazioni di nuove forme di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, viene spesso escluso un uso sistematico dei servizi on-line in base alla motivazione che la scarsa fruizione dell'accesso telematico finirebbe per produrre effetti di rafforzamento delle disuguaglianze, rispetto alle opportunità di partecipazione dei cittadini. Questa considerazione, seppur fondata, concorre a ritardare l'avvicinamento della cittadinanza all'uso civico delle ICT, proprio a causa del deficit dell'offerta di servizi di qualità in questo campo. Questo circolo vizioso è legato da un lato alla scarsa diffusione di skills digitali presso i decisori pubblici e i cittadini, e dall'altro alla resistenza della cultura organizzativa tradizionale della P.A. divisa in settori, che penalizza l'applicazione trasversale delle ICT.

Le analisi sugli studi e sulle esperienze internazionali di partecipazione, permettono di evidenziare i principali vincoli sul versante dell'azione pubblica, alla realizzazione di iniziative per favorire la partecipazione dei cittadini attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. Essi sono di seguito elencati.

–*Cultura di governo*: gli attori politici tendono a sottovalutare i vantaggi del coinvolgimento dei cittadini; la partecipazione dei cittadini è percepita in contrasto con il funzionamento della democrazia rappresentativa. Il personale politico è ancora poco consapevole delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie.

–*Cultura organizzativa*: le funzioni di informazione e comunicazione con i cittadini, e di servizi tecnico-informatici e telematici sono spesso concentrate in uno specifico settore dell'amministrazione o affidate a soggetti esterni; le difficoltà di coordinamento tra funzioni di comunicazione/area ICT e altri settori dell'ente sono frequenti. La cultura dell'ascolto nelle relazioni con i cittadini è generalmente debole.

–*Deficit della diffusione degli skills digitali*: il personale politico manca spesso di una conoscenza diretta su come utilizzare i mezzi tecnici e deve affidarsi a terzi.

–*Debole responsabilizzazione degli attori pubblici*: nelle esperienze di dialogo on-line gli attori pubblici sono assenti, o la loro presenza tende ad essere sporadica; le opzioni dei cittadini non sono prese in considerazione, né sono fornite spiegazioni adeguate quando le proposte dei cittadini sono scartate.

–*Individualizzazione generica dei pubblici interessati*: non viene svolta una ricognizione degli interlocutori interessati agli effetti di una determinata politica, né sono fatti sforzi specifici per intercettarli.

–*Debole visibilità on-line delle iniziative*: persino sui siti istituzionali coinvolti non si trova un'adeguata pubblicità dell'iniziativa.

*-Insufficiente impegno nella promozione sul territorio:* le iniziative on-line non sono adeguatamente promosse attraverso i canali tradizionali, per cui non riescono ad intercettare i cittadini che non utilizzano i servizi istituzionali on-line.

*-Debole intervento nell'ambito delle politiche per l'accesso:* le iniziative per la partecipazione on-line non vengono adeguatamente accompagnate da interventi per favorire l'accesso ai servizi on-line.

*-Mancata attivazione dei canali paralleli per la partecipazione:* non sono attivate anche modalità di partecipazione tradizionale, non sono previste momenti di confronto sul territorio che permettano di allargare la platea dei partecipanti ed integrare la dimensione on-line con quella face to face delle relazioni tra i cittadini e tra cittadini e istituzioni.

*-Finalizzazione incerta o vaga della partecipazione stessa:* viene rilevato a volte l'incomprensione da parte dei cittadini degli obiettivi della consultazione o discussione intrapresa.

*-Vaghezza del disegno complessivo dell'esperienza:* non sono definite chiaramente le regole, le modalità, l'agenda e i tempi della partecipazione.

*-Inessenzialità relative dei temi individuati:* i temi in discussione non sono sentiti come urgenti in quello specifico momento e contesto dal pubblico di riferimento.

*-Apertura della consultazione in una fase troppo avanzata del processo decisionale:* la partecipazione dei cittadini può avere solo esiti di consenso o di rifiuto della proposta avanzata dagli attori istituzionali.

*-Non disponibilità di documenti intermedi, non tempestività dell'informazione:* si creano disparità e ritardi nell'accesso all'informazione, rendendo più difficile la discussione tra gli attori e riducendo la trasparenza della comunicazione.

Se consideriamo, per esempio, l'esempio citato nei capitoli precedenti della MPD<sup>144</sup>, che adotta una modalità di

---

144Cfr. Capitolo 3.2, pagina 53

organizzazione aperta e rispettosa dei partecipanti, ma che ad oggi non è ancora diventata un forum on-line inclusivo di tutti i segmenti della popolazione e continua a non avere solidi collegamenti con la dimensione del policy-making, emergono chiaramente i limiti propri di tutti i gruppi di cittadini che si incontrano on-line per discutere di questioni di natura politica: rappresentano solo un segmento della popolazione e mancano dell'integrazione con i processi decisionali.

### ***3.3.1 Il favoreggiamento dell'e-government***

Nel capitolo precedente sono state distinte iniziative di consultazione on-line prettamente quantitative da iniziative qualitative che permettono ai cittadini di proporre i temi sui quali discutere con libertà più ampia sulle possibilità di espressione. In entrambi i casi, come si evince dal testo di Bentivegna<sup>145</sup>, la partecipazione numerica risulta scarsa e, spesso, il numero dei cittadini coinvolti è il frutto della sommatoria di individui con un forte interesse per le vicende politiche, tale da non rappresentare il sentire diffuso. In secondo luogo, non è ancora molto chiara la risposta concreta che, nei diversi casi, gli organismi di governo elaborano a seguito degli input proposti.

Per quanto riguarda l'Italia nello specifico, a parte alcune pionieristiche iniziative (attraverso qualche rete civica), il panorama delle esperienze di servizi per la partecipazione dei cittadini appare complessivamente poco sviluppato (come emerge oltre che dal rapporto di ricerca "Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale : e-democracy", anche dal testo di Freschi, De Cindio e De Pietro<sup>146</sup>).

In Italia, nel quadro delle applicazioni delle nuove tecnologie

---

<sup>145</sup>Bentivegna S., cit.

<sup>146</sup>Freschi A.C., De Cindio F., De Pietro L., *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano* Formez-Progetto CRC, 2004

alla P.A. si è assistito, negli ultimi anni, ad uno slittamento del loro uso finalizzato a migliorare la partecipazione nei processi democratici al loro impiego per migliorare l'efficienza dei processi interni. Un successo del termine e-government a scapito di un declino per l'importanza di e-democracy.

Oggi l'e-government è diventata la parola d'ordine di qualunque discussione su Stato e nuove tecnologie e in tutto il mondo i governi hanno lanciato ambiziosi piani di azione con la promessa di mettere a disposizione on-line dei propri cittadini quanti più servizi possibile. In questo passaggio, viene meno l'idea che le nuove tecnologie possano creare uno spazio di partecipazione politica e si fa strada il concetto che le reti informatiche siano piuttosto uno strumento per l'erogazione di servizi e per l'ammodernamento della P.A.

Le cause più significative che stanno dietro a questo slittamento vanno individuate in primo luogo nei risultati dei primi esperimenti che, sono stati di solito deludenti in termini di partecipazione<sup>147</sup> (uno dei problemi più comuni di questi fallimenti è stata la sottovalutazione del contesto sociale) e hanno, quindi, spinto a tentare nuove strade. In secondo luogo, gli sperimentatori si sono trovati di fronte alla difficoltà di applicare il concetto di democrazia alla rete, un concetto già di per sé difficile da tradurre in soluzioni operative, poiché si avvicina molto più ad un ideale. In molti casi, si è intesa per democrazia quella diretta che si rifà alle agorà greche, in realtà sappiamo bene che la forma di democrazia odierna è rappresentativa e non prevede nella partecipazione dei cittadini al governo l'unico strumento di affermazione dei principi democratici. Più di recente, poi, un'altra minaccia alla comprensione del valore del concetto di e-democracy è stata portata dal dibattito sul voto elettronico (che qui non affronteremo): soprattutto la mancanza di sicurezza (o la sua percezione) è vista come un fattore che potrebbe persino

---

147Grandi R., *La comunicazione pubblica*, Milano, Carocci, 2001

delegittimare il processo elettorale. Questo dibattito porta ad identificare l'e-democracy con una sua specifica applicazione tecnica, sminuendone il significato, e determinando la visione delle iniziative di e-democracy come un accessorio rispetto a quelle di e-government<sup>148</sup>.

In questo modo si finisce per equiparare il cittadino ad un consumatore/utente. Nelle riflessioni sull'e-democracy il concetto di cittadinanza è fondamentale e si parla delle implicazione dell'uso delle ICT sullo stesso futuro della cittadinanza. Nei discorsi sull'e-government, invece, l'accento è tutto sull'offrire servizi ai consumatori, che può andare bene fino a quando si pone l'accento sulla migliore qualità del servizio ma non funziona più quando entrano in gioco questioni come il carico delle spese economiche per assicurare un servizio universale indistintamente a tutti i cittadini.

Allo stesso modo aumenta il potere dei manager pubblici a scapito dei politici eletti, finendo per avere delegati alle prese decisionali che non sono stati effettivamente delegati (tramite il voto).

Come sostiene anche Henry Mintzberg:

*“Un modello affaristico di gestire il potere il potere tratterebbe i suoi clienti come clienti in un rapporto commerciale a distanza. Ma noi non siamo soltanto clienti del governo (con dei bisogni complessi), siamo anche sudditi (con degli obblighi) e cittadini (che hanno dei diritti). Di conseguenza è necessaria una vasta serie di modelli per fornire servizi pubblici”<sup>149</sup>.*

D'altro canto, bisogna considerare il valore del concetto di trasparenza che viene applicato sia quando al centro della discussione c'è l'e-government, sia quando a dominare è l'e-democracy. In entrambi i casi la trasparenza si riferisce alla possibilità di facilitare la disponibilità dell'informazione di interesse per il pubblico grazie alle tecnologie telematiche.

---

148Miani, cit.

149Tinacci Mannelli, Baccani, cit.

Mirano alla trasparenza i progetti di protocollo informatico volti a consentire l'accesso on-line dei cittadini a una serie di pratiche, così come la disponibilità on-line delle informazioni relative alle votazioni dei politici eletti nelle assemblee legislative. La trasversalità di questo concetto dimostra che l'applicazione delle nuove tecnologie ai processi democratici come a quelli della P.A. non sono altro che due facce della stessa medaglia, e che quindi andrebbero sviluppati parallelamente.

L'idea che trasparenza, efficienza e partecipazione siano strettamente connesse era già presente nell'enunciazione delle leggi 142 e 241, che hanno tentato di riformare la P.A.<sup>150</sup> italiana.

Un'ultima osservazione sulla situazione italiana e sui limiti allo sviluppo dell'e-democracy va individuata nelle osservazioni effettuate dal Censis<sup>151</sup>, nel rapporto del 2005 su ciò che pensano gli italiani in merito ad Istituzioni, Politica ed Informazione, risultato di un questionario su un panel rappresentativo di cittadini. Circa metà degli intervistati dichiarano di non essere interessati alla politica, il 74%, però ritiene che la politica abbia molta (o abbastanza) influenza sulla propria vita e su quella della propria famiglia. Vi è quindi una fetta consistente della popolazione che (per motivi che possono andare dalla mancanza di tempo, a quella di strumenti cognitivi, alla disillusione sulla possibilità che il proprio interesse possa contribuire a modificare le cose), pur ritenendo la politica una dimensione importante che influenza la propria vita, non se ne interessa. Altre domande del questionario miravano, poi, a conoscere l'atteggiamento nei confronti della partecipazione (identificato qui nell'atto di recarsi alle urne per le elezioni o un referendum), dalle quali emerge una percentuale consistente del campione che mostra di aderire al principale momento del processo democratico con

---

<sup>150</sup>Miani, cit.

<sup>151</sup>Centro Studi Investimenti Sociali, un istituto di ricerca socioeconomica, <http://www.censis.it>

assai scarso entusiasmo, con la sensazione che si tratti di un rituale di poco valore sostanziale (“perché il voto non servirà a cambiare nulla”).

Questi dati fanno riflettere sulla necessità, nel caso specifico dell’Italia, di una inversione nella cultura politica della partecipazione e della fiducia nel sistema politico, che di certo non si può realizzare in breve tempo. La storia della politica italiana elenca una serie di fatti (primi fra tutti Tangentopoli) che hanno causato una profonda perdita di fiducia nella sfera politica da parte dei cittadini, verso la quale nessun governo (dagli anni Novanta) si è impegnato in qualche modo a rimediare, ma, anzi, ha continuato a contribuire e a rafforzare questa mancanza (le inchieste quotidiane e annuali di Marco Travaglio<sup>152</sup> ne sono una costante dimostrazione).

Nel 1963 Gabriel Almond e Sidney Verba, nel loro studio comparativo sulla Civic Culture, definirono la cultura civica come quella cultura politica caratterizzata, da un lato, dalla credenza nella legittimità delle elite e dalla percezione che le elite siano conformi ai valori democratici e, dall’altro, da un elevato interesse per la politica associato alla consapevolezza del ruolo che ognuno può svolgere all’interno delle procedure di partecipazione politica. La cultura politica italiana venne descritta come una cultura ben diversa da questo idealtipo, come una cultura *“caratterizzata dall’esistenza di uno scarso attaccamento e identificazione con il regime democratico, da scarsa diffusione ed accettazione del dovere civico di partecipazione alla vita politica, da un diffuso senso di impotenza dei singoli ad influire sulle decisioni politiche sia a livello locale che a livello nazionale, da una maggiore polarizzazione tra i seguaci delle diverse forze politiche, da un maggior sospetto e diffidenza nei confronti della politica, da un più diffuso senso di estraniamento dal punto di vista emotivo*

---

152Giornalista, autore di numerosi libri-inchiesta. Per un approfondimento, [http://it.wikipedia.org/wiki/Marco\\_Travaglio](http://it.wikipedia.org/wiki/Marco_Travaglio)

*rispetto agli avvenimenti politici, da scarsa fiducia nel ricorso a meccanismi sociali, come strumento per influire sulla politica e un più spiccato ricorso a risorse e iniziative personali”<sup>153</sup>.*

Questa descrizione non sembrerebbe distanziarsi molto dalla situazione attuale italiana nei confronti della cultura partecipativa. Come evidenzia, anche Giuseppe Granieri, nella sua analisi de “La società digitale”, in cui rileva una netta differenza tra i cittadini in rete che fanno la loro politica, discutono sugli argomenti che più li interessano, hanno spazi generalmente equi in cui tutti possono esprimere la loro opinione e il loro punto di vista, mentre i politici non si accorgono della creazione di questa sempre più consistente opinione pubblica digitale, non partecipano a queste conversazioni digitali e non sfruttano i nuovi mezzi tecnologici per migliorare la comunicazione tra elettore e rappresentante per migliorare la stessa rappresentanza.

---

153Sani G., *Cultura Politica*, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 1983

### ***3.3.2 I limiti delle carte elettroniche***

Passiamo ora ad esaminare i limiti di uno specifico caso esaminato nel capitolo precedente<sup>154</sup>: l'utilizzo di carte elettroniche. L'analisi di questi limiti sarà particolarmente utile per discutere una serie di elementi che determinano le pre-condizioni necessarie alla partecipazione dei cittadini, che ancora oggi, in Italia come nel resto del mondo, si tramutano in barriere alla realizzazione di progetti di e-democracy.

Le carte intelligenti sono tecnologie che devono essere protette da manomissioni e pongono questioni di sicurezza legate alle chiavi crittografiche da queste generate e conservate; possono eseguire calcoli e produrre elaborazioni finalizzate a fornire credenziali da scambiare tra host e server. Per una connessione delle carte ai PC sono necessari dei lettori adeguati dei quali i cittadini devono essere dotati. La questione della sicurezza, poi, diventa cruciale quando si pongono i problemi di potenziali abusi dei database e dei sistemi di comunicazione necessari all'utilizzo delle smart card, oltre a potenziali violazioni della privacy. Da non dimenticare, poi, eventuali discriminazioni, connesse ad un utilizzo volontario della carta, tra titolari e non. Nell'applicazione di questa tecnologia si è riscontrato, infine, il concreto rischio di esclusione dei cittadini che non sanno come utilizzare le nuove tecnologie.

Emergono da questa analisi i principali problemi che, prima di ogni altra cosa, vanno affrontati per sviluppare un progetto mirato allo sviluppo dell'e-democracy:

- l'accessibilità;
- il digital divide;
- la privacy.

---

<sup>154</sup>Applicato nel Comune di Parma, cfr Capitolo 3.2.1.1 pagina 72

### 3.3.3 L'accessibilità

L'accessibilità è la capacità di un dispositivo, di un servizio o di una risorsa d'essere fruibile con facilità da una qualsiasi categoria d'utente. Il termine è comunemente associato alla possibilità anche per persone diversamente abili, di fruire dei sistemi informatici e delle risorse software. Il termine ha trovato largo uso anche nel settore di Internet col medesimo significato. Un sito web accessibile facilita l'accesso ad individui con ogni tipo di disabilità, ma anche ad individui non affetti da patologie: utilizza un codice semanticamente corretto, testi chiari e fluenti, un testo alternativo per ogni tipo di contenuto multimediale, usa titoli e link sensati anche al di fuori del loro contesto, ha una disposizione coerente e lineare dei contenuti e dell'interfaccia grafica. Inoltre dovrebbe essere compatibile col maggior numero di browser e PC e utilizzare colorazioni standard e ad alto contrasto. Tutto ciò, tra l'altro, per permettere la lettura agevole da parte di software detti screenreader specifici per ipovedenti o non vedenti. Esistono alcuni standard ed alcune linee guida per definire l'accessibilità. Quelle internazionalmente più diffuse per quanto riguarda il web sono le WCAG, *Web Content Accessibility Guidelines* della WAI, *Web Accessibility Initiative*<sup>155</sup>.

In Italia tutti i *nuovi* siti web e quelli esistenti della P.A. e di enti privati rivolti al pubblico, sono obbligati ad adeguarsi alla Legge Stanca (Legge 4 del 2004, e successivamente resa operativa col decreto attuativo di fine del 2005). La legge è però eludibile se la Pubblica Amministrazione è in ristrettezze finanziarie. Tale legge, oggetto di accesi dibattiti sul suo reale peso nel favorire l'accessibilità del web (viste alcune carenze concettuali), ha lo scopo di favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici. Negli Stati Uniti è in vigore un'altra direttiva, seguita come linea guida in tutto il mondo, denominata "Section 508", e in varie altre nazioni sono state varate altre leggi

---

155 Sezione del World Wide Web Consortium

sull'accessibilità<sup>156</sup>.

### ***3.3.4 Il digital divide***

La Società dell'Informazione esige la padronanza di un set completo di abilità. Non possederlo significa soffrire di un deficit di cittadinanza e essere esclusi dai possibili benefici che le tecnologie e Internet offrono e offriranno sempre più al rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Ogni qual volta si parla di e-democracy, non si può fare a meno di pensare che anche nelle società più evolute l'accesso e l'uso delle nuove tecnologie non è patrimonio di tutta la popolazione.

La diffusione e il tasso di penetrazione del PC e di Internet sono in crescita tanto negli Stati Uniti (50% della popolazione) quanto in Italia (30-40% della popolazione), e continuerà a crescere nei prossimi anni anche grazie al cambio generazionale, ma rimane però il fatto che non è un mezzo socialmente disponibile a tutta la popolazione. Questa situazione si definisce comunemente digital divide (divario digitale). L'eliminazione di questa costante è forse la più importante delle pre-condizioni da soddisfare, affinché si possa parlare di e-democracy, senza lasciare fuori dai processi innovativi una fetta di popolazione; le strade da intraprendere, in tal senso, possono essere diverse e vanno dai progetti di alfabetizzazione informatica agli incentivi all'acquisto di PC, dalle campagne di comunicazione e informazione pubblica a una serie di azioni più o meno incisive il cui obiettivo è di innalzare il livello di digitalizzazione della cittadinanza, rendendo più capillare la diffusione delle tecnologie di base da una parte e delle abilità minime dall'altra. Tuttavia, a questi progetti se ne stanno affiancando degli altri il cui minimo comune denominatore è la differenziazione dei pubblici di riferimento e il cui obiettivo è quello di articolare gli

---

<sup>156</sup>Una lista è disponibile sul sito del W3C: <http://www.w3.org/WAI/Policy/>

strumenti di contatto con l'utenza individuando il miglior mezzo di comunicazione in base alle abitudini e agli stili di consumo (T-government o M-government).

La questione del *digital divide* è tutt'altro che superata, come non lo sono peraltro le differenze geografiche, culturali e anagrafiche che caratterizzano la domanda di servizi della pubblica amministrazione. I divide, quindi, che oggi ci si trova ad affrontare sono di natura diversa:

–divide geografico, dal quale dipende la copertura delle infrastrutture che permettono la connessione alla rete;

–divide generazionale: l'età agisce in maniera rilevante sui comportamenti tecnologici;

–divide culturale: il titolo di studio rappresenta un notevole acceleratore per la diffusione di strumenti tecnologici e di comportamenti innovativi (rispetto alla partecipazione i più attivi sono coloro che hanno il diploma, mentre gli altri manifestano soprattutto l'esigenza di esprimere giudizi e proteste);

–divide di genere: uomini e donne usano le tecnologie in modo differente;

–divide occupazionale: la variabile occupazionale è, probabilmente, quella che crea maggiori differenze tanto nei consumi tecnologici, quanto nei comportamenti innovativi<sup>157</sup>.

Il rischio di trovarsi tra pochi anni con una cittadinanza di serie A, capace di dialogare con le pubbliche amministrazioni, e una cittadinanza di serie B, ancora in fila agli sportelli, è tutt'altro che scongiurata dalle misure di sostegno alla creazione di una società dell'informazione.

---

<sup>157</sup>Dati tratti dal Rapporto Cittadini digitali ad opera del Censis disponibile all'indirizzo: <http://www.censis.it/>

### 3.3.5 *La privacy*

La *privacy* (termine inglese traducibile più o meno con *riservatezza*) è il diritto alla riservatezza delle informazioni personali e della propria vita privata. Si traduce spesso nella capacità di una persona (o di un gruppo di persone) di impedire che le informazioni che la riguardano diventino note ad altri, incluse organizzazioni ed enti, qualora il soggetto non abbia volontariamente scelto di fornirle. È un concetto di origine anglosassone, inizialmente riferito alla sfera della vita privata. Ma è solo negli ultimi decenni che la nozione si è evoluta, arrivando a indicare il diritto al controllo sui propri dati personali. La recente diffusione delle nuove tecnologie ha contribuito ad un assottigliamento della barriera della *privacy*, ad esempio la tracciabilità dei cellulari o la relativa facilità a reperire gli indirizzi di posta elettronica delle persone. Di crescente rilievo è il tema della sicurezza informatica, che riguarda sia i privati cittadini sia le imprese: esso coinvolge tutti gli aspetti che riguardano la protezione dei dati sensibili archiviati in modo digitale ma in particolare è noto al grande pubblico con riferimento all'utilizzo di Internet. Alcuni pensano che la *privacy* su Internet sia un ossimoro, perché la Rete non è stata concepita per scambiare o gestire dati sensibili. D'altro canto su Internet è facile crearsi delle identità virtuali da cui può essere difficile risalire alla persona fisica. Con l'aumento delle connessioni ADSL, che spesso hanno degli IP fissi<sup>158</sup>, oggi è più difficile mantenere l'anonimato rispetto alle connessioni Dial-Up che avevano quasi sempre un IP temporaneo.

Per quanto riguarda la protezione che deve effettuare la P.A. nei confronti dei dati sensibili dei cittadini, la questione si fa ancora più delicata, poiché le conseguenze derivate da eventuali appropriazioni indebite o manomissioni dei dati di cittadini o

---

<sup>158</sup>Indirizzo IP assegnato una volta per tutte alla scheda di rete, tramite un'opportuna procedura di configurazione. Gli indirizzi IP fissi sono di due tipi: pubblici e privati.

imprese possono essere gravi e pericolose.

### **3.3.6 La Net Neutrality**

Per completare il quadro è necessaria una breve digressione sul problema, sollevato in tempi più recenti, che riguarda la Rete e la sua democraticità: la Net Neutrality, ovvero la neutralità della rete Internet, intesa come neutralità dell'infrastruttura trasmissiva rispetto ai contenuti che vi transitano sopra.

“Una rete neutrale” identifica una rete che non discrimina i pacchetti (le informazioni) e li gestisce con lo stesso concetto FiFo tipico della contabilità. Fifo sta per *First in, first out*. Chi prima arriva, prima viene servito. Non esistono priorità assegnate al trasporto di certe informazioni rispetto ad altre. La rete è come una autostrada. Una autostrada neutrale tratta tutte le macchine alla stessa stregua. Una rete non neutrale potrebbe voler dire avere il telepass, un limite di velocità differente, corsie riservate solo per le Fiat, ad esempio. Vorrebbe dire far andare più piano le altre marche. Il problema, nel recente passato, non si poneva: i modi di uso della rete non richiedevano requisiti particolari. Si inviava una mail e se questa arrivava dopo 10 secondi o dopo un minuto, poco male. Una pagina web visualizzata con qualche secondo di ritardo, non creava scandalo.

Oggi non è più così. O meglio, non è più solo così. Il nuovo mercato del VOIP (Voice over Ip, la telefonia su Internet) e dei contenuti video (IP-TV, Net TV, Video on demand, ecc.) sta letteralmente esplodendo. Per facilitare la diffusione di servizi innovativi occorre un'infrastruttura di rete veloce: sempre più veloce. I ritardi non sono più consentiti: *distruggono* i servizi offerti. Nasce, dunque, la necessità di una rete non neutrale.

I pacchetti che usano, ad esempio, il protocollo VOIP o IP-TV devono andare veloci. A scapito di altri, ovviamente.

Una rete che dà priorità solo in base alla tipologia dei pacchetti (quelli dell'audio e del video vanno più veloci di altri) ottimizza le performance senza creare problemi. Questo sarebbe un modello “meritocratico”.

Si parla di rete non neutrale quando si dà priorità ai pacchetti di un operatore rispetto agli stessi pacchetti di un altro operatore. Una sorta di modello di avanzamento dei pacchetti non per merito, ma per raccomandazione. Le reti come infrastruttura sono di proprietà degli operatori che vorrebbero poterle rendere non neutrali, ovvero dare priorità ai proprio servizi a scapito degli altri, in taluni casi negando addirittura accesso ad altre risorse di rete.

In Italia, per esempio, una gran fetta della infrastruttura di rete appartiene a Telecom Italia (soprattutto per quello che riguarda “l'ultimo miglio”, ovvero il collegamento della casa dell'utente alla rete). Se la rete non fosse neutrale, Telecom potrebbe rallentare, anche fino a renderli inutilizzabili, i servizi di operatori telefonici VoIP differenti, come Skype<sup>159</sup>, ad esempio. Oppure potrebbe chiedere a Microsoft un pagamento per far andare il suo sistema di chat Messenger alla stessa velocità del proprio o di uno concorrente, oppure potrebbe inibire il collegamento a siti di operatori concorrenti. Un provider di banda larga non neutrale potrebbe decidere di discriminare o rallentare per ragioni commerciali il viaggio di contenuti che “non gli convengono”.

In Usa ci sono già stati i primi casi. In questa nazione alcuni provvedimenti della Corte Suprema hanno parificato i provider di banda larga a quelli di tv via cavo, con il risultato che alcune compagnie telefoniche proprietarie anche delle infrastrutture di trasmissione hanno cominciato a “rallentare” la telefonia via Internet.

---

<sup>159</sup><http://www.skype.com/>

In una conferenza svoltasi ad Edimburgo (maggio 2006), Tim Berners-Lee, il padre del web, ha criticato duramente il ruolo centrale degli operatori telefonici nel processo di riforma delle telecomunicazioni in corso negli Stati Uniti.

*“Di fronte a noi abbiamo una stagione molto buia”* ha dichiarato, ribadendo che Internet è in pericolo e che è necessario muoversi subito per evitare il peggio.

*“Le proposte per una rete a due velocità non fanno parte del vero modello di Internet. Spero che gli Stati Uniti arrivino ad una decisione equilibrata, poiché una vasta parte della sfera pubblica desidera una rete neutrale e libera. L’esistenza di una sola rete è la migliore condizione possibile. Gli utenti devono avere le stesse possibilità di accesso ai contenuti digitali pubblicati dagli editori. Siamo ancora ad una fase embrionale del web, ed il livello di apertura finora raggiunto è una cosa eccezionale, possibile solo grazie alla regolamentazione del mercato. I grandi gruppi telefonici, a differenza dei content provider e fornitori di servizi come Google e Yahoo!, vorrebbero invece che se l’utente volesse guardare un programma televisivo, è perché l’emittente ha pagato una cifra per raggiungerlo più in fretta.”*<sup>160</sup>

Si trovano, quindi, a favore di una rete neutrale Google, Amazon<sup>161</sup>, e-Bay<sup>162</sup>, Skype, tutti quegli operatori che fanno business, dando servizi a valore aggiunto che transitano sulle reti. Questi operatori hanno paura di dover condividere una parte del loro fatturato con le telecom company (telco). Sono a favore delle neutralità della rete i consumatori che non vogliono subire discriminazioni nei contenuti e servizi che possono fruire. Sono a favore tutti coloro che hanno a cuore la libertà di informazione. E dovrebbero essere a favore tutte le P.A., le quali potrebbero trovarsi discriminate come i singoli utenti ma anche

---

<sup>160</sup><http://punto-informatico.it/p.aspx?id=1499412>

<sup>161</sup><http://www.amazon.com/>

<sup>162</sup><http://www.e-bay.com/>

come le diverse imprese che basano le loro fonti di guadagno su servizi resi attraverso Internet.

Sono contrari alla net neutrality tutte le telco, che si propongono di difendere (o incrementare) i loro introiti.

Il timore è quindi che Internet possa rimanere vittima di gruppi di interesse che, facendo leva sul proprio potenziale economico, potrebbero limitare sia l'accesso ai servizi, sia i competitori, consolidati o nuovi.

*“Le reti a banda larga aperte sono d’importanza vitale per la nostra società, per la futura crescita economica, per il settore high-tech e per il diritto ad un’informazione libera da censure o controlli. Anche se una policy di non discriminazione dovesse imporre qualche lieve aggravio agli operatori dei network, queste preoccupazioni micro-economiche impallidiscono di fronte ai benefici macro-economici derivanti alla società e all’economia complessiva nel mantenere aperta Internet”<sup>163</sup>.*

La richiesta di lasciare la rete libera non implica la richiesta di rete “gratuita” come hanno correttamente scritto Tim Berners-Lee nell’articolo *“Net Neutrality: This is serious”* e Susan Crawford<sup>164</sup> e la discriminazione (dei contenuti e dei servizi) in questo dibattito viene intesa nella sua forma più strettamente etica.

Lawrence Lessig al LinuxWorld di San Francisco, nell’Agosto del 2006, ha esposto una semplice ed efficace soluzione per questo problema: le reti Wi-Fi pubbliche. A Philadelphia, ad esempio, la rete wireless copre la città con un costo di abbonamento all’incirca dimezzato (e di più per le famiglie più povere) rispetto ai carrier. Interessante è anche il caso della rete “free” di Google nella cittadina di Mountain View, dove ha sede il colosso dell’informatica.

---

<sup>163</sup><http://www.publicknowledge.org/>

<sup>164</sup>[http://scrawford.blogware.com/blog/\\_archives/2006/5/31/1998151.html](http://scrawford.blogware.com/blog/_archives/2006/5/31/1998151.html)

In Italia, dove ancora i mezzi di comunicazione di massa non hanno trovato una regolamentazione equa e plurale, sembrerebbe esserci stato un segnale di difesa della neutralità della rete attraverso il decreto Bersani (approvato al Senato il 4 settembre 2006), che ha attivato una serie di liberalizzazioni in diversi settori economici, tra cui anche quello delle ICT.

L'importanza di questa questione per il settore pubblico è stata, inoltre, già sottolineata nel lontano 1990 da Thompson<sup>165</sup> nella sua tesi sulla necessità del ripensare la sfera pubblica per far fronte ai cambiamenti che i mezzi di comunicazione di massa (non comprendeva ancora quelli di digitali, per cui la tesi non fa altro che enfatizzarsi) producevano (e producono) nelle società moderne.

*“In seguito alla trasformazione delle società medialità in imprese commerciali su larga scala, la libertà di espressione si è imbattuta sempre più spesso in nuovo tipo di minaccia [...], generata non dall'eccessivo estendersi del potere dello stato, ma piuttosto dall'irrefrenabile crescita delle società dei media come imprese commerciali. [...] La storia dell'industria editoriale dei paesi occidentali fornisce molte prove di questa legge della riduzione della diversità”*

Le condizioni per un rinnovamento della vita pubblica andavano ricercate (e vanno ricercate ancor di più oggi) nella definizione del principio del pluralismo regolato: la creazione di una cornice istituzionale che faccia posto ad una pluralità di società medialità indipendenti e ne assicuri l'esistenza. È un principio che prende sul serio l'insistenza del liberalismo classico sulla libertà di espressione e l'importanza di istituzioni medialità indipendenti dal potere statale, ma che, inoltre, riconosce che, lasciato a se stesso, il mercato non assicura necessariamente le condizioni della libertà di espressione, né promuove la diversità e il pluralismo

---

165 Thompson J.B., *Ideology and Modern Culture: Critical Social Theory in the Era of Mass Communication*, Policy Press, Cambridge, 1990

nella sfera della comunicazione. Per garantire tali condizioni è necessario, in primo luogo, intervenire sul mercato per regolarne i processi, adottando una politica antimonopolistica, e, in secondo luogo, tenere separati l'esercizio del potere statale dalle istituzioni medialì.

### ***3.3.7 Stimolare la partecipazione***

L'ultimo punto che analizziamo in questo capitolo riguarda le tecnologie utilizzate dalle P.A. per stimolare la partecipazione dei cittadini, evidenziandone, dopo averne visto nei capitoli precedenti esempi di utilizzo, i limiti, che si identificheranno, in alcuni casi, con le cause del fallimento del loro impiego.

In questo ambito si possono classificare le tecnologie utilizzate secondo l'utilizzo che ne viene fatto per sviluppare e incrementare la partecipazione cittadina:

- tecnologie per l'informazione, che contribuiscono alla formazione di una delle pre-condizioni alla partecipazione;
- tecnologie per il dialogo, che dovrebbero realizzare l'effettiva partecipazione dei cittadini;
- tecnologie a supporto delle consultazioni.

Tra le tecnologie per l'informazione maggiormente usate si trovano le newsletter e quelle che considerano i cittadini come information and content provider (forum, chat, ecc.). Per le newsletter il punto critico è la quantità e la frequenza delle informazioni inviate, che raramente possono essere selettive e personalizzate negli argomenti che l'utente gradirebbe ricevere. Per quanto riguarda, invece, la seconda tipologia il limite più grande si trova nella metodologia di applicazione della tecnologia: non è l'utente che direttamente si fa carico della pubblicazione dei suoi contenuti, ma vi è un funzionario che si occupa di ricevere, controllare e pubblicare le informazioni, i

commenti e i contributi forniti dal cittadino e nella stragrande maggioranza dei casi l'impegno di quel funzionario non è continuativo. Un'attività di tale portata svolta nei ritagli di tempo non ha mai prodotto buoni risultati, soprattutto per quanto riguarda i feedback che si aspettano di ricevere i cittadini.

Le tecnologie per il dialogo vanno, invece, dalle domande in mailbox private con risposte pubbliche (è il caso per esempio citato del servizio offerto dal Comune di Roma) che evidenziano una mancanza di trasparenza (sia sul tipo che sul numero di domande inviate) e il privilegiare un approccio singolo, piuttosto che favorire la condivisione pubblica di un problema, alle mailing list (che ha la necessità di essere gestito in modo rigoroso e coerente da parte di un moderatore o, in sua assenza, dei membri, cosa sempre difficile da realizzare), ai forum pubblici (tra cittadini e tra cittadini e P.A.) e alle chat a tema con gli amministratori locali. Il maggior limite dei forum tra cittadini si dimostra nella scarsa partecipazione e nelle discussioni sterili prive di ricadute nel contesto reale, causato maggiormente dall'assenza nella discussione delle P.A. Nei forum che invece ospitano il dialogo tra cittadini e P.A. le difficoltà si incontrano a monte, nell'utilizzo specifico della tecnologia, che possono essere riscontrati anche in altri forum: la difficoltà della comunicazione in rete, le regole della comunicazione on-line, le difficoltà nel superare le abitudini consolidate al colloquio individuale, in favore di un dialogo più orientato all'interesse collettivo. I limiti di una chat, infine, coincidono con quelli di un call center: le risposte alle domande poste devono essere tempestive e sincrone, quindi senza la possibilità da parte di chi deve rispondere di ponderare per un tempo maggiore.

Le tecnologie a supporto delle consultazioni sono quelle tecnologie che gestiscono i voti on-line e i questionari.

**Tags:**

Hansard\_Society, e-democracy, governance, skills\_digitali, cultura\_governo, cultura\_organizzativa, responsabilizzazione, visibilità, promozione, accesso, canali\_paralleli, finalità, vaghezza, consultazione, MPD, Bentivegna, Freschi, De\_Cindio, De\_Pietro, slittamento, Mintzberg, trasparenza, Censis, Almond, Verba, Granieri, pre-condizioni, Padova, accessibilità, digital\_divide, privacy, multicanalità, T-government, M-government, divide\_geografico, divide\_generazione, divide\_occupazionale, divide\_di\_genere, divide\_culturale, tracciabilità, net\_neutralità, FIFO, VoIP, IP-TV, Skype, Telecom, Berners-Lee, Lessino, Bermani, Thompson

### **3.4 Le prospettive**

*Ad un livello generale, una delle maniere per stilare una graduatoria dell'intelligenza degli esseri viventi è osservare la loro efficacia nel modellare l'ambiente circostante. In questo gli uomini sono i leader indiscussi tra le specie terrestri, ma per andare oltre la limitata potenza di una mente singola, i modelli del mondo devono essere condivisi e costruiti collaborativamente, attraverso la creazione di un vasto spazio pubblico riempito di giudizi distillati dinamicamente.*

*Hassan Masum*

Nella struttura comunicativa della società contemporanea è ormai assodato che la Rete sia destinata ad assumere una funzione importante nell'ambito politico, non tanto in una dimensione di ulteriore strumento informativo delle singole forze politiche (aggiungendosi agli altri mezzi di comunicazione di massa), ma in una prospettiva che la individua come struttura portante ed essenziale di una democrazia aggiornata ai tempi in cui viviamo.

Stiamo ormai uscendo da una fase entusiastica dell'utilizzo di Internet e sono sempre più numerosi gli esempi di un uso selettivo, ed in qualche modo socializzante della Rete; è sui problemi che dovrebbe essere focalizzata una strategia comunicativa efficace che consenta a ciascuno di sentirsi parte in causa, protagonista con i suoi simili di orientamenti e decisioni che lo riguardano e su cui le istituzioni lo ragguagliano in maniera corretta e completa: la Rete verrà così ad assumere quella funzione primaria di nesso interattivo cui la sua stessa

natura la destina.

La Rete, oltre a permettere un costante aggiornamento informativo, sia ai cittadini sia agli amministratori, si pone come modalità di dialogo tra i vertici gestionali, gruppi sociali e singoli individui, cui difficilmente si rinuncerà, una volta constatati gli effetti positivi nell'evolversi delle vicende cittadine.

La risposta democratica appropriata ai cambiamenti della società si identifica nei concetti di interdipendenza e co-partecipazione dei cittadini e del governo: il futuro della democrazia si basa sulla consapevolezza che le società sono cambiate (e stanno ancora cambiando) da società industriali a società della conoscenza. I modelli su cui si basano le due tipologie di società sono nettamente diversi. Il networking costituisce l'infrastruttura essenziale di una società basata sulla conoscenza. Quanto più si espande e si sviluppa di pari passo cresce l'interoperabilità. La vecchia società autonoma viene così rimpiazzata da una società senza confini, nella quale fusioni e alleanze (interdipendenti e co-partecipative) delineano il quadro di riferimento sociale, economico e culturale<sup>166</sup>.

Il modello "networking collaborative government" di matrice nordamericana appare assai diverso dalle vecchie modalità gestionali europee. Questo modello richiede collaborazione attiva, in quanto apprendimento e conoscenza sono attività per loro natura collaborative. Per l'Europa, e in particolare l'Italia, costituirà un passaggio essenziale per il successo della democrazia digitale della cultura della compartecipazione, trovare nuove vie che comprendano e gestiscano la connettività (tra parti separate a diversi livelli).

Una questione cruciale per l'innovazione si incontra, poi, nel coordinamento tra settori ed enti, che, come nell'e-government,

---

<sup>166</sup>Tinacci Mannelli, Baccani, cit.

anche nell'e-democracy, possono coordinare insieme la partecipazione dei cittadini, e, soprattutto a livello locale, possono muoversi in unica direzione per dare maggiore visibilità ed interattività alle iniziative attivate sul territorio.

Come si è già dimostrato nei capitoli precedenti, l'e-government e l'e-democracy non sono altro che termini di una stessa equazione, che implica l'applicazione delle nuove tecnologie alla sfera pubblica. Anche i progetti di e-government, che apparentemente sono focalizzati solo sul recupero dell'efficienza, in realtà hanno pesanti ripercussioni sulla costruzione del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Nel delineare la visione del futuro contenuta nel primo Piano di Azione per l'e-government italiano si riconosce, per esempio, come le nuove tecnologie debbano essere messe al servizio della costruzione del rapporto tra Stato e cittadino che ponga al centro quest'ultimo, come previsto dalla Carta Costituzionale. Allo stesso tempo anche le iniziative di e-democracy, volte a migliorare la partecipazione dei cittadini nei processi democratici, presentano benefici non trascurabili nel campo dell'efficienza della macchina amministrativa.

L'e-democracy è, infatti, in grado di migliorare il coinvolgimento del cittadino nella definizione delle politiche pubbliche e di aumentare così il grado di soddisfazione del pubblico, come dettano i principi di e-government.

*“La caratteristica futura del corretto e-government dovrà essere una combinazione bilanciata di servizi elettronici e forme di partecipazione elettronica. [...] E-democracy nella forma di specifiche possibilità di partecipazione dovrà essere ancorata come elemento centrale in tutte le strategie di e-government fin dall'inizio. Se la modernizzazione del settore pubblico inizialmente si concentra esclusivamente sull'implementazione di servizi elettronici, questa renderà la*

*successiva introduzione di elementi partecipatori più difficile*”<sup>167</sup>

Le potenzialità di Internet di costruire un ambiente di condivisione e collaborazione elettronico, dovranno essere sfruttate, in particolare rispetto al potenziamento di una cittadinanza elettronica che si sta configurando ad un ritmo sempre più elevato. Gli impatti strategici dell'e-democracy all'interno delle amministrazioni pubbliche, soprattutto urbane dipendono dall'utilizzo di strumenti adeguati per potenziare la discussione e il confronto. La democrazia elettronica, inoltre, richiede una profonda riorganizzazione di processi amministrativi e politici, che aumentino la trasparenza e l'affidabilità delle procedure amministrative, obiettivo che si può raggiungere solo cooperando collettivamente.

Un altro impatto strategico dell'e-democracy riguarda la sfera sociale della città, dal momento che la democrazia elettronica consente e stimola lo sviluppo di comunità locali e di un senso di comunità dei cittadini. Rispetto a questo, ha una particolare rilevanza il livello e il grado di moderazione che può essere applicato alla gestione dei processi democratici in rete, per assicurare trasparenza e uguaglianza nell'accesso e nella partecipazione.

### ***3.4.1 Ragionare sull'e-democracy***

Sulla base delle esperienze analizzate in questa tesi, i requisiti e le condizioni abilitanti a creare processi ed iniziative di e-democracy si riferiscono sia a questioni tecnologiche sia a questioni politico-istituzionali. Attraverso il web si sono già compiuti, fino ad oggi, alcuni passi nella direzione dello sviluppo di una concreta collaborazione tra amministrazione e cittadinanza, ma c'è ancora molto da fare, soprattutto perché le

---

167 Barttesmann Foundation, Booz, Allen, Hamilton, *Balanced e-government. Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy*, B.F. Publishing House, Berlino, 2002

nuove tecnologie sviluppatesi nel web (che si discuteranno nel prossimo capitolo), non vengono considerate come alternative, quando le loro potenzialità risolverebbero molti dei limiti che oggi sembrano invalicabili. Comunque, si deve essere sempre consapevoli di soluzioni alternative o complementari, che potrebbero essere usate per rinforzare il processo di realizzazione dell'e-democracy. In questo conteso rientra il concetto di multicanalità, che oggi trova espressione nel T-government o nel M-government. Il T-government è l'insieme dei servizi forniti dalle P.A. o dagli enti privati, fruibili dall'utente tramite il mezzo televisivo, in particolare tramite il digitale terrestre. Tra i servizi rientrano: informazioni, richieste certificati anagrafici, pagamenti utenze (ICI, tasse, multe), servizi di partecipazione (per esempio, sondaggi tv sull'operato delle pubbliche amministrazioni).

Il Mobile government (M-government), invece, indica la fruizione di quei servizi attraverso dispositivi mobili (i telefoni cellulari, in primis, ma anche qualsiasi altra tecnologia mobile, dotata della configurazione per l'accesso alla rete): questa modalità presupporrebbe altre caratteristiche tecniche condivise nelle città che permettano indistintamente a tutti di poter accedere da qualsiasi punto alla rete (per esempio il Wi-Fi). Non solo, essa necessita spesso di soluzioni più complesse che tengano conto delle necessità dei cittadini, nel rispetto dell'ambiente.

Anche in Italia, si è cercato di considerare il problema della mobilità: in occasione del Com-Pa 2006, la Regione Emilia-Romagna ha presentato il nuovo portale per la mobilità, Mobiliter<sup>168</sup>, che fornisce servizi on-line, informazioni e attività sul mondo della mobilità e dei trasporti.

In secondo luogo, ragionare sull'e-democracy significa analizzare quanto profondamente cambiano i modelli politici.

---

<sup>168</sup><http://www.mobiliter.eu/>

Considerando le esperienze europee di democrazia elettronica emerge come l'impatto dei processi si esplica soprattutto in termini di *re-engineering* delle prassi amministrative: la presenza di tecnologie abilitanti e di e-democracy devono, invece, favorire la trasformazione del background dell'azione politica.

Le ipotesi che devono essere verificate per promuovere un processo di e-democracy efficaci ed efficienti, quindi, sono:

- una migliore distribuzione delle risorse tra cittadini;
- ampliamento della partecipazione;
- miglioramento della trasparenza e dell'accessibilità;
- assicurazione dei risultati del processo partecipativo;
- sostegno delle istituzioni ad un quadro tecnologico aperto in grado di supportare modelli politici rinnovati.

Pur nella varietà di approcci adottati dai vari paesi, vi è una convergenza riguardo alla necessità di realizzare un sistema capace di assicurare un facile accesso all'ambiente elettronico e che sia in grado di garantire la salvaguardia delle opinioni e delle idee espresse in Rete, conservandole e gestendole in modo sicuro (la questione legata alla privacy). La riorganizzazione dei processi politici, poi, è sentita come una necessità che deve nascere dal basso, attraverso un processo decisionale collaborativo e un approccio bottom up. In questo senso è urgente la necessità di una vera interazione tra cittadini e amministratori e quindi un processo di apprendimento, in cui le amministrazioni acquisiscono nuove conoscenze riguardo ad esigenze e problemi dei cittadini, come primo passo per soddisfare le richieste dei gruppi di interesse. Infine, soprattutto nel contesto locale, è necessaria stabilire fermamente il ruolo dei servizi online come servizi pubblici e non servizi di natura commerciale.

Espandendo poi il punto di vista emerge dalla disparità delle esperienze analizzate, come l'e-democracy potrebbe raggiungere i suoi obiettivi in maniera più consona mettendo in collaborazione il livello locale con quello nazionale, europeo o addirittura, globale, diminuendo così le disuguaglianze e rispettando maggiormente i diritti della cittadinanza.

In ultima analisi, in una recente prospettiva diretta da Joi Ito e dal suo articolo "Emergent Democracy"<sup>169</sup>, redatto on-line in collaborazione con chiunque voglia partecipare, attraverso la tecnologia Wiki, e di conseguenza costantemente aggiornato<sup>170</sup>, emerge anche la considerazione della possibilità che la tecnologia riduca l'ambito proprio dell'agire politico offrendo in cambio una maggiore efficienza dei sistemi di amministrazione.

Quell'articolo ha dato vita ad un movimento particolarmente attivo negli Stati Uniti, denominato *Extreme Democracy* :

*"Quella della democrazia estrema è una filosofia politica dell'era dell'informazione, che responsabilizza le persone nei confronti dell'intero processo politico. Essa suggerisce un processo deliberativo che si basa sulla totale fiducia nei confronti delle persone, aprendo il processo decisionale all'intervento di molti centri di potere, individuati in coalizioni profondamente connesse, organizzate in riferimento a questioni locali, nazionali ed internazionali. La scelta dell'aggettivo estrema è debitrice dell'insegnamento dell'estremo movimento di programmazione nella tecnologia che ha permesso a piccoli gruppi di fare rapidi progressi in progetti complessi attraverso la loro concentrazione, una modalità che ha fornito risultati molto più grandi che le precedenti pratiche di programmazione con il loro lavoro intensivo."*<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup><http://joi.ito.com/static/emergentdemocracy.html>

<sup>170</sup><http://joi.ito.com/joiwiki/EmergentDemocracyPaper>

<sup>171</sup>[http://www.populistamerica.com/direct\\_and\\_extreme\\_democracy\\_in\\_civil\\_society](http://www.populistamerica.com/direct_and_extreme_democracy_in_civil_society)

**Tags:**

Internet, networking, interoperabilità, partecipativi,  
interconnesso, connettività, e-democracy, e-government,  
connettività, T-government, M-government, re-engineering,  
Wi-Fi, Emilia-Romagna, Mobiliter, Emergent\_Democracy,  
Extreme\_Democracy, Joi\_Ito, wiki.