
E-DEMOCRACY ED E-GOVERNMENT

Un nuovo obiettivo per le politiche pubbliche:
favorire la partecipazione dei cittadini

Nelle nostre società si moltiplicano le occasioni e la necessità di un rapporto costante e più diretto, di confronto e collaborazione, fra istituzioni pubbliche e soggetti privati (individuali e collettivi).

In Europa, il rafforzamento e l'introduzione di nuove forme di partecipazione dei cittadini sono riconosciuti come importanti elementi del processo di ammodernamento delle istituzioni democratiche e di inclusione sociale. In tutto il mondo, stanno crescendo le iniziative dei governi democratici per favorire la partecipazione dei cittadini, di fronte alla maggiore complessità in cui agiscono gli attori pubblici, da un lato, e alla ricchezza delle esperienze e delle competenze depositate presso i singoli cittadini, le associazioni, le comunità locali e professionali, dall' altro.

Il livello locale è particolarmente promettente per il sostegno di questo processo di rinnovamento, data la caratteristica prossimità fra istituzioni locali e cittadini, e la possibilità di un controllo ravvicinato sui processi decisionali e sui loro effetti.

ICT e politiche per la partecipazione

L'uso dell'ICT, a sostegno della partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni (e-democracy), è un campo di applicazione delle nuove tecnologie ancora poco sviluppato, ma sul quale negli ultimi anni è fortemente cresciuto l'interesse tanto dei governi nazionali e degli organismi internazionali, quanto delle comunità locali.

Questo versante di sperimentazione, in Italia, è stato sostenuto principalmente dagli sforzi di alcuni pionieri, amministrazioni locali e associazioni di cittadini. Oggi la promozione

dell'e-democracy è un elemento qualificante delle politiche nazionali per l'e-government, in linea con gli sviluppi europei; costituisce un'occasione preziosa per accrescere la centralità del tema nell'agenda pubblica, focalizzare e dare slancio all'iniziativa locale.

Su questo terreno si possono incontrare due parallele spinte innovative:

- da un lato, la necessità di un adattamento del modo di operare delle istituzioni democratiche nel nuovo contesto sociale, con un maggior coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali;
- dall' altro, le opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell' informazione e della comunicazione per mantenere aperto un dialogo costante con i cittadini.

E-democracy ed e-government: due componenti chiave della cittadinanza nella società dell'informazione

Essere cittadini nella società dell'informazione non significa solo poter accedere ai servizi di una PAL più efficiente, capace di disegnare i propri servizi sui bisogni degli utilizzatori (e-government), ma anche poter partecipare in modo nuovo alla vita delle istituzioni politiche (e-democracy), tenendo conto della trasformazione in atto nelle relazioni fra attori pubblici e privati (governance).

Le politiche per agevolare il processo di riorganizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni, che va sotto il nome di e-government, si stanno sviluppando in tutti i paesi con l'obiettivo di promuovere una società dell'informazione inclusiva, i cui benefici sociali ed economici possano essere allargati a tutti.

In questa chiave si sta cercando di intervenire sul problema delle precondizioni della partecipazione dei cittadini alla società dell'informazione, contrastando il divario digitale (digital divide), ad esempio attraverso misure per favorire l' accesso telematico ai servizi e ad un' informazione chiara, pertinente e tempestiva sull'attività delle istituzioni.

Il problema di rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni, in un quadro sociale profondamente mutato dalla rivoluzione tecnologica, è una parte integrante

di questo processo di innovazione, ancora da affrontare.

Le istituzioni politiche non sono chiamate solo 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, fra attori pubblici e privati. Una partecipazione dei cittadini, in veste di attori individuali ed associativi, culturali, sociali e produttivi, più ampia (per bacino di soggetti coinvolti) ed estesa (per tematiche ed estensione temporale) ai processi decisionali, costituisce uno dei quattro pilastri del modello di governance democratica europea.

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 dell'ICT ai processi produttivi della pubblica amministrazione (e-government), anche quando prevedono il coinvolgimento dei cittadini nelle valutazioni sull'erogazione dei servizi (in questo caso si parlerà di e-government avanzato, o di processi di interactive e-government);
- l'applicazione dell'ICT a sostegno della partecipazione dei cittadini ai processi democratici più propriamente politici (e-democracy in senso lato, vedi oltre), quindi di partecipazione alla determinazione delle scelte pubbliche (dalla costituzione di associazioni e soggetti politici, alla scelta delle assemblee rappresentative, alla scelta degli esecutivi a livello locale, agli istituti di partecipazione diretta, quali i referendum, alle varie forme di consultazione e di iniziativa diretta).

Infine, bisogna essere consapevoli che, con la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione, emergono opportunità nuove, ma anche vincoli specifici. Nel contesto della società dell'informazione, sotto entrambi i profili evidenziati (l'e-government avanzato e l'e-democracy), le condizioni di esclusione dall'accesso all'ICT costituiscono per i cittadini, come utilizzatori di servizi della PA

da un lato, e come depositari di diritti politici dall'altro, un grave ostacolo all'esercizio della nuova cittadinanza.

Il nesso fra partecipazione e governance.

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 di cittadini e imprese rispetto alle performance pubbliche, ha comportato una crescente espansione dell'area di cooperazione fra attori pubblici e privati, nella definizione delle politiche e nell'erogazione dei servizi.

Questa nuova area di relazioni fra soggetti pubblici, legittimati attraverso le procedure democratiche da un lato, e soggetti privati organizzati (rappresentanze di interessi, imprese e istituzioni di particolare rilevanza socio-economica) 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 maggiore attenzione alla trasparenza dei processi decisionali e alla loro attuazione, quanto una maggiore apertura al contributo propositivo dei cittadini, singoli individui e loro espressioni collettive (gruppi informali, comunità professionali, associazioni, ecc.). 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 dell'innovazione 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.

E-democracy: un concetto a più dimensioni

L'ICT può essere utilizzata per agire in più direzioni per rimuovere o ridurre ostacoli e vincoli alla partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Così come il concetto di democrazia, anche il concetto di e-democracy, nella sua accezione più ampia, si articola in diverse dimensioni:

- la dimensione dell'inclusione sociale, pre-condizione essenziale, che nel caso specifico dell'e-democracy si traduce in inclusione nella società dell'informazione (è necessario contrastare il digital divide, con riferimento all'accesso alle infrastrutture, ai servizi, agli strumenti culturali adeguati);
- la dimensione dell'accesso all'informazione, con particolare riferimento a quella prodotta dai soggetti pubblici (il richiamo è alla trasparenza dei processi decisionali politici in democrazia e, quindi, alla possibilità di esprimere un consenso informato e di esercitare un controllo democratico sull'operato delle istituzioni);
- la dimensione dell'accesso alla sfera pubblica, quindi l'effettiva possibilità di produrre informazione e partecipare alla formazione delle opinioni, di dialogare fra cittadini e con le istituzioni, in un confronto aperto fra attori sociali, politici e istituzionali;
- la dimensione elettorale, quindi l'elettorato passivo ed attivo, i processi elettorali di selezione della classe politica e di formazione dei governi e/o delle assemblee rappresentative, con particolare attenzione al processo di voto, meccanismo di scelta alla base del modello di democrazia rappresentativa; sono in quest'ambito possibili innovazioni riguardanti le modalità di selezione delle candidature e di formazione delle liste elettorali, le modalità tecniche della votazione (voto a distanza, noto come e-vote o voto elettronico), le modalità di voto (voto graduato/ordinato per liste e candidati, voto segmentato per ambito di policy, ecc.);
- la dimensione dell'iniziativa diretta da parte dei cittadini, laddove sono previsti istituti giuridici specifici (ad esempio referendum, proposte di iniziativa popolare, ecc.), e forme spontanee rappresentate da petizioni, appelli, costituzione di gruppi informali e associazioni;
- la dimensione del coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme associative in

specifici processi decisionali (ad esempio tavoli locali di concertazione delle politiche di sviluppo locale, Agenda 21, patti territoriali, urbanistica partecipata, bilancio partecipativo, piano dei tempi, piano del traffico, piano dei rifiuti, piano sanitario, ecc.).

La partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni democratiche può quindi essere favorita intervenendo su più versanti, a partire dalle precondizioni della partecipazione (accesso all'informazione, inclusione sociale, elettorato passivo ed attivo, iniziativa diretta), passando attraverso varie forme di consultazione dei cittadini nel corso dei processi di decisione, fino al coinvolgimento nella fase finale dei processi decisionali (voto).

E-democracy come partecipazione dei cittadini ai processi decisionali relativi alle politiche

La partecipazione dei cittadini nel corso del processo di definizione e di attuazione di una decisione pubblica costituisce un ambito innovativo privilegiato per l'applicazione dell'ICT.

Le nuove tecnologie possono contribuire in modo significativo a rafforzare ed ampliare la partecipazione dei cittadini lungo tutto l'arco temporale, entro il quale un processo decisionale si sviluppa.

L'analisi delle esperienze e delle ricerche internazionali sul tema dell'e-democracy fa ritenere che, proprio in quest'ambito, si aprano gli spazi più innovativi di adozione delle nuove tecnologie e di integrazione delle forme di partecipazione tradizionali, anche a partire dall'utilizzo di strumenti semplici e di uso consolidato, ma curando con attenzione gli aspetti organizzativi, le metodologie partecipative e le regole della partecipazione. 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, inteso come processo di definizione e implementazione della politica, comprende varie fasi che schematicamente possono essere così distinte:

- a) emersione e definizione dei problemi e dell'arena degli attori;
- b) individuazione delle soluzioni alternative;

-
- c) definizione delle soluzioni praticabili;
 - d) scelta della soluzione;
 - e) 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 promossi e arricchiti, anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie.

E' importante chiarire che:

- l'ICT non pretende di sostituire, ma piuttosto serve a sostenere, rafforzare, estendere ed innovare gli ambiti e le modalità della partecipazione attivata attraverso i canali e le sedi tradizionali; l'ICT non è contro le forme e gli attori tradizionali della partecipazione politica;
- le politiche per la promozione della partecipazione dei cittadini attraverso l'ICT possono diventare uno strumento molto rilevante per avvicinare alla vita delle istituzioni i soggetti tendenzialmente più distanti, per cultura o perché socialmente esclusi o a rischio di esclusione sociale; naturalmente, a condizione che si prevedano misure adeguate a sostegno di questa nuova partecipazione (misure specifiche verso gruppi target, adeguata promozione, ecc.);
- anche nel caso dell'e-democracy, come in quello dell'e-government, la sfida dell'adozione dell'ICT riguarda soprattutto le culture organizzative (amministrative e di governo); su questo piano è necessario un grande sforzo degli attori locali, presso i quali si registrano i primi segnali di una crescita di consapevolezza nel senso auspicato.

I principali vincoli per la realizzazione di un progetto di e-democracy

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

In particolare, sono di seguito riproposti i principali vincoli che ostacolano la realizzazione di progetti di e-democracy:

- 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 per la partecipazione;

- cultura organizzativa: le funzioni di informazione e comunicazione con i cittadini, e di servizi tecnici-informatici e telematici sono spesso concentrate in uno specifico settore dell'amministrazione, o affidate a soggetti esterni; le difficoltà di coordinamento fra 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 nella 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, ne' sono fornite spiegazioni adeguate quando le proposte dei cittadini sono scartate;

- individuazione generica dei pubblici interessati: non viene svolta una ricognizione degli interlocutori interessati agli effetti di una determinata politica, ne' sono fatti sforzi specifici per intercettarli;

- debole visibilità on line delle iniziative: le iniziative hanno poca visibilità persino sui siti delle istituzioni coinvolte;

- 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 ricerca del coinvolgimento dei soggetti attivi sulla tematica in questione: non c'è un investimento mirato ed adeguatamente esteso per coinvolgere i gruppi e i cittadini interessati;

- debole intervento nell'ambito delle politiche per l'accesso (postazioni pubbliche, skills digitali, ecc.): le iniziative per la partecipazione on line non sono adeguatamente accompagnate da interventi per favorire l'accesso ai servizi on line;

- mancata attivazione di canali paralleli per la partecipazione: non sono attivate anche

modalità di partecipazione tradizionali, non sono previsti momenti di confronto sul territorio che permettano di allargare la platea dei partecipanti e di integrare la dimensione on line con quella face to face delle relazioni fra i cittadini e fra cittadini e istituzioni;

- finalizzazione incerta o vaga della partecipazione: gli obiettivi della partecipazione non sono chiari;

- vaghezza del disegno complessivo dell'esperienza: non sono chiaramente definite le regole della partecipazione, le modalità, l'agenda, i tempi;

- inessentialità relativa dei temi individuati: i temi in discussione non sono sentiti come urgenti, importanti in quello specifico contesto e momento, dal pubblico di riferimento;

- apertura alla 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, gli spazi di discussione risultano fortemente ridotti;

“ L' e-Democracy. Report of Research Findings” (dicembre 2002) di Creative Research, fornisce invece delle preziose indicazioni sulla rimozione di alcuni vincoli alla partecipazione dei cittadini on line:

- è necessario rendere disponibili strumenti sia di tipo low tech che high tech, così come è necessario rendere disponibili modalità d' uso di semplice comprensione, apprendimento e utilizzo, prevedendo sempre la possibilità di correzione di errori o di annullamento delle operazioni precedenti (del tipo ' undo');

- i processi partecipativi vanno attivati servendosi di un' ampia gamma di canali di comunicazione;

- è necessario fornire gratuitamente o a costi contenuti l' accesso ai servizi, garantendone l' assistenza all' utilizzo;

- è necessario rendere il più possibile esplicito il nesso fra contributi dei cittadini ed esiti degli stessi (in termini di effetto sul processo decisionale e sulla sua attuazione, evidenziando i risultati della partecipazione);

- è utile incoraggiare l' incontro fra cittadini pionieri della partecipazione on line e cittadini più ' scettici' o distanti da questa modalità di partecipazione;

- specifiche misure di promozione vanno indirizzate verso le persone più svantaggiate, con attenzione sia ai loro deficit individuali

specifici (sensoriali, motori, cognitivi) e, quindi, alle risorse software e umane più adeguate per compensarli/attenuarli, sia al contesto fisico in cui vivono e sviluppano le loro relazioni sociali.

Consigli utili per promuovere esperienze di promozione della partecipazione dei cittadini attraverso l'ICT

- Forte convinzione politico-istituzionale complessiva: la partecipazione dei cittadini è riconosciuta come risorsa essenziale per il rilancio delle funzioni pubbliche più specifiche ed ambiziose;

- riconoscimento che l'uso dell'ICT sia uno strumento estremamente rilevante per perseguire tale obiettivo e che sia destinato a diventarlo sempre di più;

- ricerca attiva del coinvolgimento di tutte le espressioni della società civile attive, fin dalle fasi di progettazione dell' iniziativa, con la valorizzazione delle esperienze di cooperazione esistenti;

- messa in rete di competenze più complesse, sia di tipo relazionale (attitudine all' ascolto), sia, soprattutto, radicate nei contenuti/strumenti delle politiche specifiche, piuttosto che centrate unicamente sulle competenze tecnologiche;

- impegno costante e adeguatamente prolungato nel tempo;

- conseguente politica dell' accesso e dell' accessibilità;

- chiarezza, completezza, tempestività e adeguatezza dell' informazione, in primis da parte dei soggetti pubblici e dei soggetti associativi più influenti e strutturati (le cosiddette " rappresentanze forti");

- chiarezza nelle ' regole' della comunicazione;

- consenso sul modello partecipativo adottato e sulla titolarità delle responsabilità;

- tutela dei dati personali e chiarezza delle regole adottate per la conservazione dei dati;

- coerente sviluppo dell' esperienza di partecipazione on line e delle relazioni con i cittadini sul territorio, a garanzia quindi della continuità nella comunicazione/relazione fra cittadini e istituzioni nelle due sfere (telematica e " convenzionale").