

Dalla e-participation alla (e)participation?

L'e-democracy locale in Italia e qualche considerazione più generale*

Anna Carola Freschi

[\(anna.freschi@unigb.it\)](mailto:anna.freschi@unigb.it)

Licensed under Creative Commons

Attribution- Non commercial No deriv 2.5

1. I caratteri della policy italiana sulla e-democracy locale, tra opportunità e vincoli

Inizio questo mio intervento ricordando alcuni degli aspetti della policy italiana sulla e-democracy (una politica nazionale con declinazione locale avviata nel 2004), cui ho avuto l'opportunità di contribuire per quanto riguarda la sezione non tecnologica. Questa politica è nata in seno al CNIPA Area Enti locali grazie all'intuizione del suo Direttore e sulla base di alcune proposte emerse nel corso di un lavoro che ha coinvolto ricercatrici e ricercatori con diversi background disciplinari (principalmente sociologico e informatico il primo maturato sui temi della governance locale e delle comunità virtuali; informatico il secondo, con ampia e consolidata esperienza sulle reti civiche)¹ e il supporto del FORMEZ. Lo trovo un esempio 'da manuale' di procedere interstiziale dell'innovazione, in un contesto per moltissimi aspetti sfavorevole. In uno spazio ritenuto poco centrale, marginale rispetto ad altre arene, è stato possibile l'emergere, almeno in via di principio, di elementi di innovazione anche dissonanti dal quadro complessivo di una azione di governo decisamente poco sensibile ai problemi dei diritti in rete, della democrazia 'di rete' e della democrazia nella comunicazione più generale.

Sulla carta (Linee Guida per gli Enti locali e Bando nazionale) questa politica italiana si è caratterizzata per alcune scelte forti, basate sull'analisi dei limiti e dei punti di forza delle precedenti esperienze di e-democracy, italiane ed internazionali. Tali scelte si

* Ringrazio Giovanna Tizzi per la sua preziosa collaborazione alla ricerca.

1 Il gruppo dei ricercatori universitari era composto dalla sottoscritta (allora contrattista dell'Università di Firenze) con la collaborazione di Giovanna Tizzi, per tutto ciò che concerne la sezione non tecnologica, coordinata invece da Fiorella De Cindio dell'Università di Milano, con la collaborazione di Miriam Tedeschi e Davide Ferrazzi.

sostanziano nei seguenti aspetti.

Un primo aspetto è la ricerca di concretezza. Molti cittadini sono sfiduciati verso la politica, più che verso le istituzioni, e questo elemento è una causa non secondaria del debolissimo interesse dei cittadini verso l'e-democracy, un problema di secondo grado rispetto a quello costituito dalla più generale sfiducia nella politica. Spesso la sfiducia specifica verso la democrazia elettronica si lega al debolissimo impegno, o quantomeno alla difficoltà dimostrate dai politici coinvolti in esperienze di e-democracy, a rispondere ai cittadini che intendono partecipare attivamente in forme organizzate o in forma individuale.

Ricerca di concretezza significa così non limitarsi a sollecitare le istituzioni a fornire più informazioni e a rispondere ai quesiti dei cittadini, ma piuttosto chiedere agli enti locali di agganciare a processi decisionali le sperimentazioni partecipative, in ciò raccogliendo le occasioni aperte dall'evoluzione normativa ed istituzionale e accettando la sfida di un confronto più paritario, con conseguenze anche in termini di 'cessione' di visibilità e quote di potere.

Significa quindi puntare a quella innovazione di processo della politica - che sembra richiesta più o meno esplicitamente dal numero elevato di cittadini, politicamente attivi ma sfiduciati nelle modalità concrete della politica - in un'ottica di democratizzazione, di inclusione, di dialogo con saperi nuovi e diversi; intercettando i soggetti impegnati nella sperimentazione di innovazioni nei processi decisionali, indipendentemente dall'uso fatto/non fatto delle nuove tecnologie.

Un altro cardine dell'approccio adottato dalla policy nazionale doveva essere infatti l'abbandono dell'approccio *technology driven*, che era stato uno dei motivi dello scarso impatto partecipativo di gran parte delle reti civiche. Segnali di questa scelta sono la ricerca di un incontro fra esperienze e sperimentazione di politiche partecipative sul territorio ed esperienza delle reti civiche. Come?

In primo luogo mettendo al centro la partecipazione, piuttosto che la tecnologia; passando quindi dalla 'e' *davanti* alla partecipazione, ad una (e) tra parentesi si vuol sottolineare soprattutto l'interesse per le opportunità specifiche offerte dalla tecnologia di riorganizzare la politica, i suoi flussi informativi, riducendone le asimmetrie senza sottovalutarne radicamento e motivazioni profonde -, le opportunità di rivitalizzazione della sfera pubblica e di *empowerment* di soggetti minoritari o marginalizzati, piuttosto che per una mera automazione delle forme date della politica.

Un altro elemento di concretezza veniva dall'indicazione di perseguire una integrazione vitale fra competenze, metodi, strumenti diversi dentro l'amministrazione, promuovendo la cooperazione interorganizzativa e intersettoriale ed una diversa capacità di rete fra politici con diverse competenze: tutti aspetti che a tutt'oggi restano nodi centrali sia in termini di definizione e performance delle policies, che in termini di aggregazione del consenso.

Ancora, si indicava la necessità di impianti comunicativi multicanale con azioni mirate e costanti sul territorio, intrecciate/integrate con le reti già presenti, e intervenendo con campagne più consistenti di informazione sulle opportunità di partecipazione.

Infine, veniva sostenuta la necessità di promuovere la partnership fra istituzioni e società civile più o meno organizzata, rompendo con lo schema limitato alle forme della rappresentanza formalizzata e pure cercando di evitare un appiattimento su un modello di partecipazione atomizzata a livello di singolo cittadino.

Il presupposto implicito in questa prospettiva vista nel suo complesso era dunque tanto una visione della partecipazione come *processo continuo, dialogico, inclusivo*, per contrastare le tendenze espansive della "tecnopolitica", secondo l'espressione coniata da Stefano Rodotà (1997), quanto la responsabilizzazione di classe politica e amministrazioni verso i cittadini (per es. nei tempi di risposta certi, nella tempestività dell'informazione fin dalla definizione dell'agenda politica, etc.), cittadini visti come depositari di diritti politici e non solo come meri utilizzatori di servizi. L'interazione utente/produttore è *già* quel che avviene nel settore privato, una modalità più efficiente di definire i prodotti. All'e-democracy però si chiedeva di andare oltre questa funzione di miglioramento dei processi produttivi della PA che per quanto utili a migliorare le performance amministrative non affrontano il problema di un maggior coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle politiche.

A fronte di questi aspetti caratterizzanti, è importante ricordare anche i vincoli della politica italiana sulla e-democracy, primo fra tutti il fatto di restare una politica settoriale. Per esempio, il disegno della policy risente di un deficit di una ricognizione specialistica sulla evoluzione normativa e in particolare sullo stato degli strumenti di partecipazione già previsti dal nostro ordinamento. E risente di un confronto più approfondito con le problematiche del voto/consultazione elettronica in termini di tutela della privacy dei partecipanti (su questo punto viene affermato nelle Linee Guida il

principio generale di massima parsimonia nell'uso della identificazione dei cittadini). Inoltre, i tempi e le risorse sono stati particolarmente ridotti senza che fosse possibile un coinvolgimento più ampio della società civile e delle istituzioni locali. Entrambi i limiti sono in gran parte collegati al carattere interstiziale dettato dal contesto politico e alla compartimentazione settoriale entro cui si è potuto svolgere il lavoro.

Più in generale questa policy si sarebbe naturalmente dovuta integrare in un programma più vasto di riforme politico-istituzionali, mentre, nel contesto politico in cui viene definita, essa resta un intervento isolato e controcorrente/difforme rispetto ad altri, settorialmente separati, che pure andavano a intervenire su aspetti di importanza cruciale per lo sviluppo della democrazia: gli interventi su diritti di comunicazione, accesso alla rete, regolamentazione della sfera pubblica/telecomunicazioni, privacy online, alfabetizzazione digitale critica (competenze abilitanti ad un uso attivo dei nuovi mezzi) e altri ancora.

Il nuovo governo ha oggi l'opportunità di favorire l'uso delle nuove tecnologie per rafforzare la cittadinanza digitale per l'appunto intervenendo su tutti questi aspetti indiretti forse, ma fondamentali per la qualità della partecipazione democratica: garanzia dei diritti di comunicazione, accesso alla rete (banda larga), tutela della e-privacy, alfabetizzazione critica, una politica che promuova il pluralismo della sfera pubblica e rafforzi la qualità e l'innovazione del servizio radio-televisivo pubblico. Ma può farlo anche sostenendo quella impostazione – attenta alla promozione della dimensione discorsiva e dialogica della partecipazione piuttosto che limitata ad una visione riduttiva in termini di sondaggi/consultazioni – non solo guardando al parco dei progetti di e-democracy cofinanziati ma anche alle esperienze in corso fuori da quella specifica cornice di cui il paese si sta arricchendo. Se l'azione a sostegno della cittadinanza digitale non avrà questo carattere intersettoriale sarà molto più difficile raggiungere gli obiettivi enunciati.

Infine, se c'è un problema di risorse, in parte questo può essere alleviato da una efficace azione di network fra progetti. Relativamente più pesanti dei vincoli strettamente tecnologici (molto si può fare anche con tecnologie mature o riusando soluzioni disponibili) sono infatti i vincoli culturali, organizzativi e di risorse umane e tecniche, meglio affrontabili attraverso la cooperazione fra diverse iniziative affini in Italia ed in Europa.

2. I progetti selezionati alla prova della politica e della partecipazione ...

Tratteggiati i caratteri più interessanti e alcuni dei vincoli, passo ora a qualche considerazione sui risultati del Bando nazionale, uscito nel 2004 e effettivamente finanziato solo nella primavera del 2006. Un primo risultato da considerare della policy nazionale è proprio il grande ritardo con cui il Governo finanzia i progetti, di fronte ad una situazione in qualche misura sfuggita di mano, per il suo successo presso un pubblico di amministratori non solo esteso, ma spesso anche caratterizzato da un approccio alla partecipazione che appare relativamente radicale perlomeno nel contesto politico del berlusconismo (benchè sia presto per dire se e quanto si riuscirà a distaccarsi da questa forma di discorso politico nei prossimi anni, come molti auspicano). E' il caso delle amministrazioni impegnate nei bilanci partecipativi, nell'urbanistica partecipata, etc. ma in parte anche in quelle politicamente più fedeli ad un impianto più classico di "concertazione" delle politiche locali, impegnate nelle agende 21 e nei piani strategici.

Un secondo risultato importante è l'emersione di una comunità mista di operatori ed esperti di partecipazione ed e-participation impegnati nei progetti. Con ciò si mettono a confronto diversi approcci e diverse culture della partecipazione (per es: esperti ed operatori dell'area della governance locale con esperti ed operatori di e-democracy, soggetti da tempo impegnati nel campo dell'e-government e dei servizi online), ma anche amministratori con competenze diverse e forse pure con reti di relazioni diverse verso la società.

Un terzo aspetto riguarda il profilo dei progetti. Emergono 4 grandi reti tematiche di sperimentazione attorno al Bilancio partecipativo, Agenda 21, Piani strategici e urbanistica partecipata. C'è poi una evidente maggior cura per i giovani cittadini, ritenuti soggetti più distanti dal rapporto con le istituzioni (e partiti) e, parrebbe, a maggior rischio di esclusione dalla politica standard.

I progetti si distinguono poi su tre dimensioni principali:

- 1) precedenti riferimenti, ancorati ad una rete civica o a sperimentazioni di policy partecipativa
- 2) specificità della policy implicata o intervento generalista;
- 3) prospettiva strategico-temporale delle decisioni oggetto del processo di partecipazione (centrate sulle criticità della quotidianità, del medio termine, del lungo termine).

Sarà interessante vedere quanto questi caratteri generali si accompagnino a differenti

percorsi e risultati delle sperimentazioni.

Guardati nel loro complesso, i progetti evidenziano alcuni limiti, che riflettono anche un panorama più vasto di sperimentazioni non solo italiane.

I cittadini tendono a essere visti come fornitori di informazioni (discrete) piuttosto che come depositari/produttori di conoscenza e relazioni, soggetti in possesso di punti di vista e saperi complessi, articolati e coerenti.

Prevale lo strumento del panel/campione statistico di cittadini (gruppi artificiali), mentre c'è meno interesse (non solo da parte della PAL ma spesso anche da parte delle Associazioni) per i cittadini organizzati in forme deboli, informali (aggregati spontanei).

C'è una tendenza molto estesa a stratificare l'accesso ai servizi (anche di informazione) a secondo del livello di identificazione del cittadino (accesso libero, accesso previo registrazione, accesso previo identificazione anagrafica) e implicitamente a ridurre la pubblicità delle interazioni cittadini/amministratori.

Questi elementi si ricavano dall'esame di una documentazione progettuale ormai datata e prodotta in condizioni oggettivamente sfavorevoli (il bando restò aperto solo due mesi e prevedeva un certa complessità procedurale). E' però ancora troppo presto, dato lo stato di sviluppo dei progetti, per poter tentare una valutazione degli stessi progetti con riferimento agli obiettivi che la policy nazionale si era data. Solo uno dei progetti si è concluso ed un numero limitato è arrivato a proporre servizi di e-democracy online.

L'Università di Bergamo ha realizzato un primo sondaggio (giugno-novembre) presso il 90% dei progetti, raccogliendo indicazioni di tipo qualitativo anche sulle maggiori criticità affrontate.

Queste ultime possono essere raggruppate per comodità in due gruppi di fattori:

1. Fattori esogeni

- effetti del ritardo nel finanziamento e avvio, e/o della riduzione del finanziamento
- effetti del passaggio elettorale, cambio del personale politico e/o nella struttura amministrativa
- effetti dei commissariamenti

2. Fattori endogeni

- scarso convincimento del personale politico
- sfasamento rispetto a iter procedurali istituzionali

- difficoltà a individuare policies specifiche di intervento, a volte ad alto “rischio di esposizione forte alla cittadinanza”
- scetticismo dei cittadini e delle loro organizzazioni informali o formali
- difficile coinvolgimento delle fasce di popolazione più lontana da Internet
- deficit di cooperazione infra-settoriale nelle amministrazioni coinvolte
- carenze di personale e di formazione interna

E' emerso infine anche un aspetto significativo: oltre i 2/3 dei progetti derivano da sollecitazioni provenienti non dalla classe politica locale, ma dalla struttura amministrativa e da consulenti esterni. Sembrerebbe insomma che spesso la spinta all'innovazione in questo ambito sia provenuta più dai tecnici, che non dai politici. Il che non esclude ovviamente che un maggior livello di *commitment* politico possa emergere nella fase dell'attuazione.

3. I limiti della tecnologia. Il bisogno di riforma della politica

Per concludere, vorrei sottolineare che possiamo chiedere alla tecnologia di metterci a disposizione gli strumenti che agevolino un cambiamento nei funzionamenti della politica, ma resta alla politica (ai cittadini e alle istituzioni) il compito di definire in quale direzione, se crediamo ancora nella possibilità pratica della politica, una politica che non sia pura gestione dell'esistente. Le tecnologie possono essere utilizzate in molti modi: per favorire la condivisione e il pluralismo così come per rafforzare il controllo sociale e l'uniformità sostanziale; per la costruzione di una sfera pubblica libera e aperta, così come per realizzare una più sofisticata e incombente prigione.

Dobbiamo perciò essere attenti a considerare criticamente, benché senza pregiudiziali, le promesse della tecnologia, non solo perché potrebbero non essere mantenute, ma soprattutto quando sono ragionevolmente alla portata. Due esempi: il trattamento automatico del linguaggio e la democrazia campionaria.

Il linguaggio ha irriducibilmente una natura continua, polisemica, evolutiva/dinamica, tattica e strategica. Tali caratteri sono poi costitutivi del discorso politico, che non è mai un discorso solo relativo agli strumenti, ai mezzi, ma sempre anche un discorso sui fini. Se c'è un campo del linguaggio in cui il non detto, il non scritto, l'immagine attuale o evocata esercitano influenza e direttamente potere con conseguenze sociali rilevanti, questo è quello della politica. Difficile quindi pensare che

lo sviluppo tecnologico possa in modo appropriato adattarsi alla ricchezza e plasticità tipiche del discorso politico, che per sua natura è costruito strategicamente.

Altra cosa è pensare alle tecnologie di trattamento del linguaggio come strumenti a disposizione del cittadino per orientarsi nel grande mare dell'informazione del settore pubblico. Qui si vede come si debba sempre tener presente la (costitutiva) asimmetria fra politici/amministratori e cittadini (e fra cittadini diversi). La posizione e l'identità sociale del parlante è, tanto più in politica, una parte essenziale del linguaggio e del messaggio, della relazione di influenza nella comunicazione.

Queste considerazioni sulla irriducibilità del linguaggio/discorso politico rimanda ad un aspetto più generale: la sostanziale rimozione nel discorso sulla e-democracy dell'idea del 'conflitto' politico, cioè di un confronto fra diversi, come se i problemi affrontati dalla politica fossero solo questioni di efficienza dell'informazione o della comunicazione, cui appunto la tecnologia potesse fornire soluzione. Non è così. La politica democratica, come ognuno sa, è fatta normalmente di confronto e mediazione fra interessi, fra visioni diverse della società, dei suoi problemi o quantomeno su come affrontarli. Le distanze fra posizioni diverse sono riducibili, ma spesso non eliminabili. Il discrimine fra quella che al più pudicamente viene chiamata 'prevenzione' dei conflitti (ma che in termini più sostanziali riguarda un confronto su fini divergenti) ed una vera e propria 'normalizzazione' del confronto democratico si assottiglia pericolosamente, mentre la tecnologia finisce per essere usata come strumento di neutralizzazione della politica, in modo un po' scienziata e un po' totalitario. Che sia la forma tendenziale della politica nella knowledge-based society?

Il punto ci porterebbe a discutere il rapporto fra forme della politica nella società globale neoliberista e democrazia elettronica, punto che non può essere qui sviluppato, se non per il collegamento con un'altra questione chiave, dal mio punto di vista. La differenza fra rappresentatività statistica e rappresentanza politica non sembra eliminabile nelle nostre società (per fortuna!). In ogni caso, la scelta della rappresentatività statistica non risolve il problema della partecipazione dal lato dei cittadini, cioè il problema di promuovere la partecipazione più ampia e diversificata dei cittadini. La prospettiva della democrazia 'campionaria' affronta semmai nella migliore delle ipotesi una parte del problema del deficit della classe politica/partiti dal punto di vista della loro capacità di inter-mediare la domanda politica, di stabilire un canale con la domanda dei cittadini. Non che questo ausilio non sia importante e necessario, ma è utile avere le idee chiare

sulla corrispondenza fra strumenti e obiettivi.

Quest'ultimo aspetto permette di introdurre un ulteriore elemento. L'interesse per l'e-democracy dentro i partiti è troppo debole, troppo prudente, confrontato con l'interesse per le applicazioni che riguardano il rapporto fra governi e cittadini. Eppure i partiti sembrano essere il principale imputato messo al banco non solo dai cittadini politicamente inattivi, ma anche da quelli attivi. Uno sforzo autentico di promozione e arricchimento della partecipazione democratica non può prescindere anche da un processo di rinnovamento del modo di funzionare dei partiti, accettando le sfide organizzative che questo comporta. Ma tracce di e-democracy sono molto rare nelle esperienze interne dei partiti...

Se all'(e)democracy togliamo da un lato il contributo dei cittadini organizzati (in forme non disciplinate), perchè non rappresentativi, e dall'altro le opportunità di rilancio dei partiti come luogo di partecipazione democratica, cosa rimane? Temo una tendenza che resta spesso sottotraccia, ma che al fondo discrimina bene le diverse visioni di partecipazione e democrazia elettronica (o partecipazione e democrazia tout court) e di società in esse implicite: la concezione dell'attore sociale. Si tratta di una questione molto complessa con cui non sento di potermi misurare se non in termini schematici. Possiamo considerare l'attore sociale concreto per semplicità come un agente qualsiasi, astratto come un atomo e un numero, un sistema complesso ma prevedibile, tendenzialmente chiuso, in se' compiuto, ordinato. Oppure possiamo pensarlo come un agente del tutto particolare, immerso in un contesto di relazioni mutevoli e asimmetriche, che quindi sperimenta potere e influenza in modi diversi, orientato da differenti modelli di razionalità contemporaneamente e in mix diversi a secondo della salienza dei fenomeni che seleziona e delle scelte con cui si confronta, con una percezione dinamica di se', dei propri valori, interessi, delle proprie identità. A secondo di come guardiamo all'attore sociale cambieranno le valutazioni non solo sul senso dell'ordine e del conflitto, dell'efficienza e della democrazia, ma di seguito quelle sulle cause della crisi di funzionamento della democrazia, sui limiti della partecipazione, su come utilizzare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie di rete, sul rapporto fra partecipazione individualizzata, individualismo, controllo organizzativo.

4. Cosa dicono i dati sull'uso da parte dei cittadini: primi risultati sul caso toscano

Alcuni dati raccolti nell'ambito di un programma di ricerche delle Università di Bergamo e di Firenze possono essere utili a concludere queste considerazioni. Si tratta di uno studio sulla partecipazione politica in generale, non sulla e-democracy, ma alcuni primi dati si prestano a qualche considerazione sul nostro tema. Il questionario era diretto ai partecipanti all' Electronic Town Meeting promosso dalla Regione Toscana a seguito di un percorso di incontri e iniziative pubbliche sul tema di una Legge regionale sulla partecipazione, un percorso svoltosi nell'arco di poco meno di un anno. Per il Town Meeting la Regione ha raccolto l'interesse di circa 500 cittadini, in gran parte su base volontaria e in parte su base campionaria. Al momento ha risposto al questionario il 49% dei partecipanti, una parte quindi significativa di un universo caratterizzato da elevata motivazione a partecipare ad un percorso e ad un evento 'partecipativo', cittadini quindi sicuramente politicamente attivi.

I primi risultati evidenziano che quasi il 90% utilizza Internet come fonte assidua di informazione politica (da ogni giorno a più volte alla settimana). Il 49% ne fa anche un uso attivo, pubblicando in Internet commenti, proposte, appelli, articoli. Eppure circa il 33% ritiene 'con riferimento alla propria esperienza' che Internet non abbia migliorato la comunicazione fra cittadini e Istituzioni o lo abbia fatto poco; oltre il 75% non conosce i progetti di e-democracy attivati in Toscana; solo il 15% ha inviato commenti, proposte e quesiti attraverso le reti civiche di Comune, Provincia, Regione, e purtroppo almeno la metà senza ottenere risposte. Infine, questo campione di cittadini 'attivi' si spacca praticamente a metà in quanto a percezione dei rischi per la privacy. Questi primi dati riguardanti un campione di cittadini motivati alla partecipazione, assidui utilizzatori di Internet, partecipanti ad un evento organizzato da un ente regionale fortemente 'esposto' sul tema in un territorio molto attivo, credo che debbano far riflettere su quanto lavoro c'è da fare in questo campo.

Tab. 1

Internet ha migliorato la comunicazione fra Istituzioni locali e cittadini
Molto 23%
Abbastanza 44%
Poco 28%
Per niente 5%

Tab. 2

Ha mai inviato quesiti, proposte o commenti agli indirizzi e-mail o attraverso i moduli on line disponibili sui seguenti siti web?				
	No, mai	Sì, ma non ho avuto risposte	Sì, ma con una risposta evasiva/generica	Sì, ho avuto una risposta esauriente
Quello del suo Comune	84,%	5,2%	4,3%	6,2%
Quello della sua Provincia	88%	4,1%	3,8%	4,1%
Quello della Regione Toscana	87%	4,9%	1,8%	6,3%