

In Rivista italiana di comunicazione pubblica, n.21,
Per innovare/2

Dall'e- Government all'e- Governance. C'è bisogno di e- Democracy *

Anna Carola Freschi

1. e- Governance : un passo avanti nelle politiche di e- Government . In quale direzione?

Il termine e- Government si riferisce, nell'uso sempre più consolidato, al processo di innovazione tecnico- organizzativa della pubblica amministrazione attuato attraverso l'adozione delle nuove tecnologie della comunicazione dell'informazione (Ntic) e finalizzato a migliorarne le prestazioni grazie all'integrazione dei processi di produzione e fornitura dei servizi. Da alcuni anni nel dibattito sull'attuazione delle politiche per l'e- Government si incontra sempre più frequentemente il riferimento alla governance: la realizzazione dei servizi di e- Government richiede infatti una intensa interazione fra diversi settori e attori pubblici, fornitori di servizi e supporti tecnologici, utilizzatori intermedi, utilizzatori finali. La discussione sulla "governance dell'e- Government" ha fatto emergere come decisiva l'area specifica relativa alle governance delle infrastrutture digitali, e infine ha esteso l'attenzione alle opportunità che le stesse Ntic offrono a sostegno dei processi di governance in senso lato, ben oltre i confini delle politiche settoriali di innovazione tecnologica dei servizi della PA. È in questo percorso che è cresciuto l'uso del termine e- Governance, un concetto quindi su più livelli, sfaccettato, con un campo semantico molto ampio, forse troppo se usato senza qualificazioni.

* * Una versione precedente di questo lavoro è stata presentata in occasione del convegno *L'attuazione dell'e- Government nel sistema regionale toscano*, Firenze, 13 gennaio 2003, organizzato da Regione Toscana, Formez, Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie della Presidenza del Consiglio, all'interno del Workshop *Le politiche di e- Government ed il digital divide*.

La relativa indeterminatezza del concetto di e-Governance dipende in parte anche dal fatto che il concetto di governance, per il suo stesso background teorico, viene usato in senso sistemico con riferimento alla forma più complessa e in parte sfuggente dei processi di governo delle istituzioni politiche, economiche e sociali nella società globalizzata. Se si guarda alle politiche pubbliche tali processi sarebbero caratterizzati, in estrema sintesi, dall'estensione dell'area di cooperazione fra attori pubblici e privati. Più in generale con il termine governance si intende un sistema relativamente stabile di relazioni di scambio e cooperazione fra attori la cui logica di azione si suppone essere almeno in parte divergente e i cui obiettivi siano almeno in parte confliggenti.

Quale significato ha lo stiramento sopra sottolineato dell'uso del termine e-Governance dall'ambito dell'e-Government a quello più generale delle politiche? Potrebbe essere il segnale di una maturazione delle politiche di e-Government di fronte al propagarsi dell'innovazione e alla necessità crescente di un approccio intersettoriale, più attento agli aspetti culturali, organizzativi e politici, piuttosto che concentrato esclusivamente su quelli tecnologici. Potrebbe però anche indicare l'estensione alla sfera della governance proprio di quell'impostazione *technology/market - driven* dominante nella prima stagione delle politiche per l'e-Government.

In questo ambito di politiche – terreno nuovo, settore tutto “da costruire”, in un contesto di forte domanda di trasformazione verso la PA – ha avuto grandissima presa quella concezione del cittadino-cliente-utente, promossa a partire dagli anni ottanta dal New Public Management parallelamente all'ondata neolibera, con il programma dichiarato di snellire la burocrazia pubblica, migliorare l'azione amministrativa attraverso la promozione di una “cultura del servizio” e il riferimento a criteri di efficienza di mercato. In generale questa visione, anche quando riesce a portare frutti sul piano dell'efficienza, resta ampiamente limitativa rispetto ai caratteri specifici del rapporto fra cittadini e istituzioni pubbliche, e forse con maggiore evidenza nel caso dell'adozione delle Ntic. Il cittadino può anche essere un ottimo co-progettatore “consumer” di servizi pubblici, cooperando al loro miglioramento “tecnico”; ma le istituzioni democratiche, pure nella loro versione elettronica, non possono essere ridotte ad apparati che forniscono servizi. Esse assegnano ai cittadini un profilo “attivo” ben più ricco: una cittadinanza piena comporta che i cittadini siano infatti partecipi, proprio perché titolari di diritti

politici, civili, sociali, culturali, e non meri destinatari di servizi.

Guardando a questa dimensione della relazione fra cittadini e istituzioni pubbliche (con i loro apparati amministrativi), si capisce che il processo di innovazione organizzativa nella PA debba investire sempre più le fasi a monte del loro ciclo produttivo, rilanciando la sfida della competitività dal piano dei costi delle prestazioni al piano sostanziale della loro qualità ed adeguatezza rispetto a bisogni sociali emergenti, proprio attraverso il rafforzamento della cittadinanza in termini di partecipazione alle decisioni che hanno un contenuto tanto politico quanto tecnico.

Questo punto è tanto importante perché siamo davanti ad un processo che per caratteri ed estensione ha le potenzialità di cambiare forma alla PA, organizzazione e profili del lavoro, in assenza di un ampio dibattito pubblico. Certo, va sottolineato, questa riforma di fatto non avviene solo per effetto delle Ntic, poiché vi sono decisivi fattori culturali e politici di contesto che lavorano alla trasformazione. L'introduzione di innovazione tecnologica è inevitabilmente anche un modo per proporre un nuovo modello organizzativo, modificare o riproporre uno consueto: per questo le implicazioni politiche dell'innovazione tecnologica (e organizzativa collegata) dovrebbero essere tematizzate e rese esplicite ben oltre il pubblico ristretto degli addetti ai lavori.

In generale, l'introduzione di innovazioni tecnologiche può essere un'importante occasione di innovazione organizzativa, soprattutto laddove strutture e vincoli sono più rigidi. Un nuovo paradigma tecnologico valorizza la salienza di nuove competenze e ruoli, erode routine consolidate, evidenzia blocchi e contraddizioni funzionali: nel campo instabile che deriva da questi processi, in cui i vecchi modelli appaiono incrinati, si aprono opportunità significative per l'innovazione organizzativa e sociale. Nel caso delle nuove tecnologie digitali è particolarmente evidente che la loro plasticità d'uso è tale da rendere possibili percorsi ambivalenti e contraddittori, che includono la possibilità di rafforzare, spostandoli ad un livello più sofisticato, modelli organizzativi preesistenti, ben distanti dalla retorica che vuole invincibile il paradigma della rete digitale e della cooperazione organizzativa.

Gli obiettivi di innovazione devono quindi essere definiti strategicamente in base all'individuazione dei bisogni prioritari, attuali e latenti, che si intendono soddisfare. Guardando al governo democratico e al suo apparato amministrativo, i

punti critici su cui intervenire sono molti, con peso, salienza e scala diversa, ma fra loro collegati da monte a valle: problemi più immediati di efficienza dei servizi, problemi via via più complessi di efficacia delle politiche, di interdipendenza e complessità nella loro definizione e implementazione, di uso razionale e solidale delle risorse, di individuazione di strategie di medio periodo, di legittimità e di consenso.

Le nuove tecnologie sono una buona opportunità per attaccare questi problemi, una risorsa necessaria, ma non sufficiente: non possono infatti essere sfruttate al meglio se la strategia di innovazione non è ben collegata alle pratiche “convenzionali” degli attori politici e sociali, piuttosto che essere astrattamente definita in base ai caratteri assunti dall’offerta di tecnologia. L’attenzione va quindi costantemente riportata dagli obiettivi di ammodernamento tecnologico – alcuni mezzi – agli obiettivi principali – i fini – per migliorare le prestazioni pubbliche e la qualità democratica delle relazioni fra governati e governanti.

Il fatto che le implicazioni dell’e-Government siano così ampie, pervasive e trasversali, quindi che l’e-Government si avvii ad integrare in se tutta l’azione amministrativa, la sua politica interna ed esterna, rende necessaria una governance del processo che non si limiti ad avere natura tecnica, ma che si connoti anche in senso propriamente politico: c’è insomma governance e governance...

2. Globalizzazione, governance e società dei saperi

Un aspetto centrale della prospettiva di promozione dell’innovazione qui accolta è la necessità di ancorarsi alla dimensione, per così dire, convenzionale dei processi socio-politici, delle relazioni organizzative e di potere. Ciò significa per esempio nel caso della e-Governance che è importante non trascurare l’analisi delle esperienze ancora senza la “e-” cercando di capire in che modo le nuove tecnologie possono rispondere ai limiti, alle carenze emerse e valorizzare invece i punti di forza. Ciò non significa disconoscere le inedite opportunità aperte della Ntic, ma piuttosto rinunciare ad un approccio *technology driven* per evitarne le implicazioni negative e i vicoli ciechi.

Da questo punto di vista può essere utile ricordare il contesto generale in cui il termine governance si è imposto nel discorso pubblico. Il concetto di governance si è fatto strada

parallelamente all'intensificarsi dei processi di globalizzazione, caratterizzati da almeno due tratti salienti: a) la dislocazione delle relazioni sociali, socio-politiche ed economiche e b) la loro crescente interdipendenza.

Nello stesso contesto si sono registrati a carico del settore pubblico anche alcune tendenze specifiche: la privatizzazione/liberalizzazione dei servizi, la contrazione della spesa, l'esternalizzazione dei servizi, la "contrattualizzazione" delle politiche in partnership con attori privati. Inoltre al calo della partecipazione politica attraverso i canali istituzionali della rappresentanza, alla concentrazione nel settore dei mass media, alla grande autonomia di manovra conquistata dagli attori economici forti, hanno risposto lo sviluppo di nuove forme di partecipazione con l'emersione di nuovi movimenti sociali e nuovi media di tipo comunitario, e l'estensione del terzo settore, che rimanda alle forme di lavoro di impegno civile "à la Beck". Alla base della crescente attenzione assegnata al problema della governance democratica sia a livello di istituzioni internazionali (Ocse, ONU, Undp, eccetera) che di Unione europea nella definizione di nuovi modelli istituzionali e di regolazione politica c'è questa connessione fra mutamenti indotti dalla globalizzazione, trasformazioni della struttura del settore pubblico e del rapporto di potere fra pubblico e privato, e trasformazioni della sfera politica in senso lato.

La governance viene quindi indicata come il modello di governo politico più adeguato all'economia globalizzata, un modello più agile, duttile, che libera gli esecutivi dai vincoli delle procedure tradizionali, a vantaggio di una maggior tempestività nelle decisioni e nell'individuazione degli interlocutori chiave, molto simile a quello che regola le relazioni infra e inter-impresa a livello globale.

Due aspetti generali del concetto di governance sono qui particolarmente interessanti:

- in senso verticale, governance (multilivello) significa una maggior attenzione alla *dimensione locale del governo*, un maggior *coordinamento* nelle relazioni tra amministrazioni e organizzazioni poste a livelli territoriali differenti insieme ad una più forte *integrazione intersettoriale*;
- in senso orizzontale: governance comporta una intensificazione della *relazione fra attori pubblici e privati*, ad ampio spettro; semplificando, si può sintetizzare questa tendenza in termini di un ampliamento dell'area delle relazioni fra istituzioni e attori privati, regolata in modo più o meno esteso e dettagliato (per esempio attraverso forme di con-

trollo pubblico, regole che favoriscano responsabilizzazione e reciprocità degli impegni, eccetera).

Il primo punto è molto importante perché evidenzia la centralità della dimensione locale del governo e della cittadinanza; in questo senso anche il riferimento alla strategia locale dello sviluppo economico e sociale è divenuto un elemento ricorrente. La scala locale è infatti il terreno in cui le interdipendenze settoriali e verticali prendono corpo. Il secondo elemento porta l'attenzione sulla tendenza che – al di là dei processi di privatizzazione e di out-sourcing – si sta affermando nella produzione delle politiche pubbliche, esplicitata anche dalla terminologia specialistica emergente: *policy making* interattivo; co-produzione di politiche, contrattualizzazione delle politiche, arene deliberative (Bobbio 2002).¹ Infine va sottolineato che sui due versanti indicati sono in atto anche importanti processi di riorganizzazione della conoscenza.

Proprio per la sua natura mista di governo pubblico-privato, le basi di legittimità della governance sono tuttavia deboli in termini di democrazia se contemporaneamente non viene promossa un'estesa partecipazione dei cittadini, individui e loro forme associate, ben oltre i soggetti e le forme tradizionali di quella rappresentanza politica e degli interessi le cui funzioni di intermediazione della domanda appaiono strutturalmente compromesse dalla trasformazione in corso. Si tratta di un punto che viene incluso anche nell'agenda politica *mainstream*,² come fa per esempio il Libro Bianco sulla governance europea (2001), in cui la partecipazione dei cittadini costituisce uno dei quattro cardini del modello delineato.

Insieme alla globalizzazione economica, la società dell'informazione e della conoscenza, le trasformazioni dei processi produttivi e della sfera pubblica implicate, con conseguenze decisive sulle modalità di formazione e di organizzazione delle identità, hanno condotto anche ad un importante mutamento nel profilo cognitivo degli attori sociali, più radicale che in passato. Relativamente molti più cittadini, individui e associazioni, sono oggi 'nuovi' e diversi, abili nell'esprimere una soggettività fortemente differenziata ed una domanda più sofisticata verso le istituzioni pubbliche, depositari di un patrimonio di competenze molto più forte, esteso, plurale, che

¹ . L. Bobbio, "Le arene deliberative", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2002.

² . L'evoluzione post 11 settembre 2001 sembra aver messo decisamente in discussione il discorso *mainstream* sulla governance democratica.

può essere considerato persino un giacimento “non utilizzato”. La grande vitalità e i caratteri dei nuovi movimenti sociali della fine degli anni novanta parla precisamente di questo processo, così come la diffusione della politica fuori dai suoi spazi tradizionali, verso le pratiche della vita quotidiana.

Questa complessa trasformazione – antitetica rispetto al disimpegno politico e alla omologazione culturale che appaiono dominanti nella sfera pubblica di massa – andrebbe presa sul serio quando si considerino le opportunità delle nuove forme di partecipazione per qualificare la governance. Se digital divide e “apatia civica” (problemi fra loro non sempre correlati) sono pesanti vincoli da contrastare con decisione, c’è nella società della conoscenza una risorsa specifica non trascurabile costituita dall’emergente “società dei saperi” portatrice di nuovi modelli di cooperazione a partire dal terreno della condivisione del sapere. I saperi cui si fa riferimento non sono strettamente riconducibili ad un modello formale ed astratto, ma piuttosto sono diffusi, arricchiti e spesso fondati nelle pratiche e nelle relazioni sociali, in un processo costante di mediazione fra elementi cognitivi astratti e contestuali, elementi culturali e normativi/valoriali, vincoli e risorse di contesto, che un’altra globalizzazione sembra aver favorito. Questi saperi in definitiva costituiscono il capitale culturale vivo di una collettività. La loro valorizzazione civica costituisce forse la più importante opportunità per la governance democratica.

3. Diversi volti della governance

Per le istituzioni pubbliche democratiche la governance rappresenta dunque una risposta tanto alla trasformazione della propria struttura organizzativa, quanto alla crisi dei canali istituzionali di mediazione della domanda in una fase di accentuata trasformazione sociale. Su questo secondo terreno si colloca la specificità delle istituzioni democratiche. Ma in che misura la governance riesce a restituire piena legittimità ai processi decisionali? In che misura è efficace nel mediare la domanda politica più frammentata e meno canalizzata trovando nuove forme di interazione fra istituzioni e cittadini? Per rispondere a questi interrogativi può essere utile distinguere fra modelli/dimensioni, possibili della governance, partendo dall’idea che lo spazio assegnato alla partecipazione dei cittadini – a quali fra loro e in che forma – è decisivo nel defi-

nire il tipo o la dimensione analitica prevalente in un determinato sistema di governance.

La consapevolezza delle alternative che esistono nello sviluppo della governance, a secondo dell'enfasi posta sulle diverse componenti della cittadinanza coinvolte, oggi è sempre più diffusa. Qui le diverse declinazioni vengono presentate esasperandone un po' i tratti base, in modo da rendere più espliciti i vincoli specifici collegati ad una loro dominanza unilaterale.

Nella ***governance tecnocratica***, o governo degli esperti, la competenza tecnica è, oltre che l'elemento di forza, anche l'elemento critico, essendo distribuita in modo eterogeneo e asimmetrico; il principale rischio che vi si collega è la riduzione dei processi politici a opzioni tecniche (con l'effetto di normalizzare la sfera pubblica). Un ulteriore aspetto negativo è costituito dall'uso di codici fortemente specialistici che possono escludere i cittadini, ma anche limitare la capacità di controllo/guida/indirizzo da parte degli attori politici. Infine, nella società della tecnica, del mercato e della riduzione della politica, il modello tecnocratico ha per sé un grandissimo appeal, indipendentemente da quanto la tecnica si possa sviluppare in condizioni di autonomia. Un esempio schematico, per quanto corrente, è dato dalla *consultazione tra amministratori ed esperti, provenienti dal mondo scientifico o dell'impresa, su uno specifico tema*.

La ***governance concertativa*** è il governo delle rappresentanze più consolidate e "forti"; la sua forza dipende soprattutto dal consenso intorno al sistema della rappresentanza, per cui il problema del riferimento alle basi della rappresentanza (livello di significatività, modalità di accesso alla concertazione) è il suo punto debole. Tra i rischi principali c'è l'esclusione di interlocutori organizzativamente svantaggiati, marginali o emergenti, la mancanza di un consenso diffuso, la distorsione dell'agenda delle priorità (attestata su equilibri preesistenti piuttosto che su fenomeni emergenti), possibili sperequazioni delle risorse in gioco e derive consociative: facile quanto ingenerosa la critica di questo modello. Esempi immediati di governance concertativa (che è poi l'area in cui si è consolidata l'applicazione del concetto stesso di governance alla sera politica) sono tutte quelle esperienze di *concertazione tra istituzioni pubbliche e rappresentanze imprenditoriali e sindacali più strutturate*, che oggi, sotto l'etichetta di dialogo

sociale, viene spesso *estesa anche a nuovi soggetti meno consolidati, appartenenti al mondo del terzo settore.*

La ***governance della comunicazione o del consenso*** è un'articolazione "complementare" in espansione. Si fonda sulla capacità di governo della comunicazione pubblica sulle politiche, in un rapporto dis-intermediato tra istituzione e cittadini-individui, che riduce le funzioni di selezione e interpretazione da parte dei media, rafforzando piuttosto l'inserimento dei professionisti della comunicazione nelle strutture pubbliche. Il modello di comunicazione è ancora fortemente asimmetrico, agenda, temi e interlocutori sono scelti dalle istituzioni, che, entro questa cornice, collocano strumenti più sofisticati per la raccolta del feedback dei cittadini, per esempio attraverso forme mirate di sondaggio o tecniche qualitative di analisi. Qui il peggiore rischio è la riduzione della partecipazione a mera "rappresentazione", con un conseguente maggior distacco dei cittadini più impegnati o motivati. Questo approccio può nel medio periodo diventare antieconomico ed inefficace nel mantenere il consenso. È comunque insufficiente rispetto alla realizzazione di un sistema di governance autenticamente democratico. Esempi di questa tendenza sono difficili da ricostruire in modo sintetico: *una consultazione pubblica aperta solo a gruppi pre-selezionati di soggetti, senza includere quelli più direttamente impegnati sulla questione in discussione; oppure un sondaggio su una scelta istituzionale, promosso senza una adeguata campagna di informazione e senza occasioni di confronto diretto fra amministratori e cittadini.*

Infine, in alternativa alla governance del consenso, si fa strada una risposta che vuol essere radicale mettendo al centro il ruolo attivo dei cittadini: la ***governance partecipativa***. Qui sono cruciali l'ascolto, il confronto e un dialogo sociale esteso, che coinvolga dunque non solo esperti e rappresentanze, ma i cittadini "comuni", singoli individui, gruppi informali e associazioni, sulla base di un *uguale diritto ad avere parola ed ottenere risposte, indipendentemente dalle risorse organizzative di ciascuno*. Il punto di forza di questo percorso risiede nella capacità di dar vita ed alimentare relazioni simmetriche e laterali, di dare voce a bisogni debolmente rappresentati dalle organizzazioni più forti, quindi di far emergere nuovi bisogni e soggetti, costruendo sinergie inedite, valorizzando le proposte dei cittadini, la varietà dei punti di vista, il contributo di saperi diversi. La sua debolezza principale di-

pende dal fatto si tratta appunto di un'innovazione radicale, che comporta la rottura di pratiche estese e radicate, criticate spesso, ma accettate come routinarie. Ad un livello più specifico, ci sono difficoltà (di metodo e processo) sia nel promuovere e alimentare questi percorsi di partecipazione orizzontale, evitando il blocco delle decisioni e il venir meno del processo dialogico, sia nel dar loro uno sbocco decisionale effettivo. Il carattere intermittente e sperimentale di queste esperienze, oltre al rischio di un coinvolgimento comunque selettivo dei cittadini, sono ulteriori elementi che possono indebolire quest'approccio. Individuare esempi consolidati è difficile, se si fa eccezione per alcune esperienze di *bilancio comunale partecipativo*, di *Agenda 21*, e di *politiche urbanistiche partecipative*.

4. e-Governance ed e-Democracy: la partecipazione necessaria

È del tutto evidente che le quattro dimensioni/livelli della governance evidenziate trovano riscontro in diverse idee di democrazia e, per ritornare al problema di come declinare la governance in e-Governance, anche in idee differenti di e-Democracy.

Per esempio, la governance della comunicazione rimanda ad una visione molto diffusa dell'e-Democracy, come democrazia dei sondaggi e del voto elettronico. Questa visione insufficiente ha come riferimento principale un modello meccanico e discreto-intermittente di processo di governo, di democrazia "elettorale", iterata in sondaggi, referenda, consultazioni, dove la capacità dei cittadini di esprimere e aggregare una domanda politica inesa/emergente, di indirizzare proposte, e cooperazione verso la pubblica amministrazione è fortemente limitata rispetto alle opportunità sociali e tecniche emergenti. La crisi delle istituzioni democratiche sembra oggi sempre più chiaramente poco legata a difficoltà tecniche o modelli elettorali (cui invece si è spesso indirizzata l'analisi delle opportunità dell'e-Democracy), quanto piuttosto ad una crisi dell'offerta politica di fronte alla crescente complessità sociale, e ad un deficit di motivazione a partecipare nei modi istituzionalmente disponibili.

In questo senso invece la sperimentazione della governance di tipo partecipativo – più in sintonia con una e-Democracy che punti al rafforzamento della sfera pubblica e alla promo-

zione di processi deliberativi – sembra poter rispondere meglio sia alla domanda di maggiore partecipazione proveniente dai cittadini, valorizzandone i saperi e le opzioni, sia ai bisogni attuali e visibili di rafforzamento delle istituzioni democratiche, restituendo alla democrazia il suo carattere “continuo” (secondo la felice espressione di Rodotà) di processo attivo costantemente nella società e nelle istituzioni.

I prerequisiti generali di una governance democratica restano evidentemente:

- la trasparenza dell’azione pubblica (chiarezza, tempestività, accessibilità e adeguatezza dell’informazione e delle risposte fornite ai cittadini), con particolare riferimento agli stessi processi di governance;
- un ampio accesso attivo dei cittadini alle risorse informative e comunicative, tale da consentire la produzione di flussi orizzontali oltre che verticali, e l’arricchimento della sfera pubblica;
- e infine, nella prospettiva della governance partecipativa, la definizione di percorsi di partecipazione ai processi decisionali che attribuiscono ai cittadini una capacità effettiva di avere voce ed incidere sugli output.

In generale, le Ntic possono fornire strumenti importanti per migliorare il funzionamento dei processi interni di ciascuno dei quattro tipi di governance, agevolando la comunicazione fra gli attori coinvolti, l’organizzazione e la condivisione delle informazioni, l’elaborazione di nuovi contenuti, in questo modo migliorando la strumentazione utile a far funzionare i processi tipici di ciascun livello di governance. In più, le Ntic potrebbero agevolare in modo straordinario un più stretto intreccio delle quattro dimensioni individuate, rafforzando la connotazione democratica del modello di governance nel suo complesso.

Ma qual è lo stato dell’arte nel nostro paese? In Italia mentre sembra aver acquistato un certo slancio la e-Governance della comunicazione, attraverso lo sviluppo della comunicazione istituzionale on-line, la e-Governance di tipo partecipativo, intesa a promuovere forme più avanzate ed ambiziose di coinvolgimento dei cittadini, appare ancora debolmente sviluppata, nonostante l’ampia diffusione di reti civiche e nonostante il grande laboratorio di sperimentazioni partecipative sviluppatosi sul territorio negli ultimi anni.

Paradossalmente queste due famiglie di esperienze non hanno “comunicato” fra loro, per percorsi culturali e settoriali

distanti. Più difficile valutare lo sviluppo di esperienze di governance concertativa o tecnocratica (presumibilmente riconducibili alla sperimentazione di forme di cooperazione applicativa), fatte salve alcune esperienze come quella della Associazione Torino internazionale, per il piano strategico della area torinese.

In questo contesto si è andato a inserire un bando nazionale mirato allo Sviluppo della cittadinanza digitale – e-Democracy – nel quadro della seconda fase di attuazione del Piano nazionale per l'e-Government, dopo che la prima fase aveva visto una debolissima risposta sulla misura dedicata alle reti civiche, uno dei riferimenti più naturali per lo sviluppo della partecipazione dei cittadini attraverso le Ntic. Il nuovo bando ha il merito di aver disegnato una significativa restrizione del campo semantico di intervento, valorizzando di fatto proprio nella e-Participation dei cittadini lo snodo fra e-Democracy ed e-Governance democratica. L'impostazione seguita è quindi interessante perché, anche enfatizzando la natura di innovazione di processo cui punta, sembra voler mettere al centro, piuttosto che lo sviluppo della tecnologia, la partecipazione dei cittadini e i processi decisionali a livello locale.

Una strategia di promozione della e-Governance operativamente può infatti percorrere due principali vie, non mutuamente escludentisi, ma analiticamente distinte se non altro per il fatto che presuppongono o meno la preesistenza di una struttura ben determinata di relazione fra attori, di uno specifico “capitale sociale” (con routine consolidate, relazioni di influenza e fiducia, risorse cognitive e normative, prassi e competenze relazionali, eccetera):

- a. introdurre opportunità di partecipazione in ambiti nuovi: è il percorso che più spesso è stato scelto nelle sperimentazioni *top-down*, promosse da attori pubblici, spesso settorialmente connotati in termini di competenza telematica, e che ha dato vita a molte esperienze di reti civiche sensibili al problema della partecipazione dei cittadini;
- b. partire da ambiti dove sono attive esperienze e strumenti di partecipazione e concertazione delle politiche: questa via, meno battuta, sembra iniziare a raccogliere l'interesse di attori pubblici competenti su politiche “sostantive” di tipo non infrastrutturale - telematico³.

³. Non che il campo delle infrastrutture telematiche non costituisca un importante tema sostantivo di *policy*, ma spesso la sua centralità nelle politiche di adozione delle nuove tecnologie in ambito pubblico ha allontanato

La recente policy nazionale italiana sembra voler puntare all'integrazione di questi due percorsi a livello locale. La scala locale da questo punto di vista infatti occupa una posizione privilegiata. Tra le numerose voci in questo senso, sulle "participatory cities" pone efficacemente l'accento la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e del lavoro di Dublino, affermando, a bilancio di una ricerca sulle iniziative locali d'eccellenza per contrastare i problemi dell'inquinamento (collegata alla rete delle città sostenibili europee), che "le città hanno promosso forme di democrazia aperta. L'arte e la scienza di co-governare le città con tutti gli attori richiede innovazioni istituzionali basate sulla solidarietà e sulla cittadinanza. Le città sono scuole e laboratori per passare dal government alla governance. Spazi pubblici nobili possono servire come spazi per promuovere culture inedite, esercitare la cittadinanza e una democrazia di negoziazione" (Mega, 1999).⁴

In particolare è possibile immaginare processi di apertura alla partecipazione in numerosi ambiti in cui emergono forme di consultazione della società civile, forme di concertazione, reti di relazioni orientate alla cooperazione, come nei casi della programmazione dello sviluppo socio-economico, della pianificazione urbanistica, della sostenibilità ambientale, della pianificazione dei servizi socio-sanitari, della programmazione dei servizi educativi, formativi, per l'impiego, della valutazione dell'impatto ambientale, ciascuno con le sue peculiarità (possono mutare soggetti salienti, percorsi, regole condivise, eccetera).⁵ Sul versante on-line, la cornice delle reti civiche sembra adeguata a sviluppare tali processi nella misura in cui queste riusciranno a liberarsi dalla frequente identificazione con il ca-

o escluso il contributo di competenze settoriali importanti per perseguire obiettivi di maggiore ed efficace impatto sociale, contribuendo anche all'isolamento degli stessi specialisti nelle tematiche più strettamente tecnologiche.

⁴. V. Mega, *The participatory city. Innovations in the European Union*, Discussion Paper n. 32, Most, February 23, 1999, vol. 2, n. 11; <http://www.unesco.org/most/vmega.htm>.

⁵. Altri possibili esempi: il piano dei tempi, del traffico, dei rifiuti; le carte dei servizi sociali e sanitari; gli osservatori e le consulte locali (lavoro, genere, immigrazione, anziani); i progetti locali di inclusione sociale (indirizzati ai soggetti a rischio: donne, giovani, immigrati, anziani, disoccupati, portatori di handicap, eccetera); i contratti di quartiere ed i contratti di fiume.

rattere dominante di rete dei servizi, diventando rete dei cittadini.

Un'integrazione efficace dei due percorsi significa anche che – accanto ad un'adeguata politica dell'accesso ai nuovi mezzi indirizzata verso cittadini, in condizioni di garanzia dei loro diritti civili fondamentali – si mettano finalmente in “rete” competenze di tipo relazionale e comunicativo (metodologie dell'ascolto e della mediazione, eccetera) sui contenuti/strumenti delle politiche specifiche, sugli aspetti organizzativi, sulle tecnologie. Questo è un primo corollario rilevante della scelta di mettere da parte l'approccio tecnologico-centrico. Ma ce n'è un secondo non del tutto scontato. Perché l'apertura alla partecipazione dei cittadini attraverso le Ntic sia credibile, le pratiche di partecipazione *on line* non possono restare confinate nella sfera virtuale delle relazioni fra istituzioni e cittadini. Prassi on-line e convenzionali devono essere comunicanti, coerenti, permeabili, per evitare i rischi di un più ampio e ancor più profondo gap fra cittadini e istituzioni, attraverso la “vicarizzazione” della partecipazione e l'accentuazione del digital divide.