R.M. Di Giorgi, "Lo Stato essenziale. Semplicità, cultura e democrazia al tempo della Rete"
Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 6, Napoli, ESI, 2006, pp. 165-199

CAPITOLO SETTIMO
Partecipazione dei cittadini: l'*e-democracy*

1. CITTADINANZA ATTIVA

Lo sviluppo dell'***e-government*** può condurre a forme avanzate di partecipazione dei cittadini ai processi delle pubbliche amministrazioni. A partire dagli anni 2000 si è coniato un termine che sta a indicare una nuova forma di relazione tra cittadini e governi, la ***e-democracy***[1].

Le politiche per la ***e-democracy*** comprendono una serie di categorie di interventi che vanno dallo sviluppo di nuove modalità di svolgimento del dibattito politico alla promozione del voto elettronico, dall'uso di nuovi ***media*** fino all'individuazione di nuove modalità di diffusione delle informazioni istituzionali, dalla sperimentazione di forme di partecipazione politica più condivisa alla diffusione, tramite la rete, dell'informazione istituzionale.

Tra gli interventi internazionali più significativi sul tema della partecipazione dei cittadini, si colloca lo studio curato dall'OCSI (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico)[2] «Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy making» del 2001 in cui si individua la partecipazione dei cittadini come necessario pilastro della *governance* democratica.

Il rapporto OCSI enfatizza la necessità per i governi democratici di rafforzare il coinvolgimento dei cittadini per migliorare la qualità delle politiche pubbliche e per affrontare le sfide della società della conoscenza.

---

[1] Per questa parte si rimanda ai CRC (Centri Regionali di Competenza per l'*e-government* e la società dell'informazione), CNIPA e FORMEZ (a cura di), *E-democracy. modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, 2004, 200 p.; MIT (Ministero per l'innovazione e le tecnologie, Area innovazione per le regioni e gli enti locali), CRC e FORMEZ (a cura di), *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, 2004. Si veda inoltre il Rapporto CENSIS, *E-democracy: un'opportunità per tutti*, Roma, giugno 2004.

[2] L'OCSI ha un'attività di osservatorio permanente sui temi dell' *e-governance*, del *digital divide* e dell' *e-government*. I rapporti UNDP (United Nation Development Program) sono disponibili in rete sul sito http://www.unpd.org.

Ciò condurrà a una migliore gestione delle conoscenze collettive e individuali per integrare il punto di vista dei cittadini nel processo di definizione delle politiche, per rispondere all'accresciuta domanda di trasparenza e responsabilità degli attori pubblici e infine per rafforzare la fiducia verso i governi e le istituzioni pubbliche, contrastando il declino della partecipazione elettorale.

Un ulteriore elemento che emerge nel rapporto è che la diffusione delle ICT è fortemente legata alla loro integrazione con gli strumenti più tradizionali di informazione, consultazione, cittadinanza attiva e partecipazione.

Il concetto generale cui riferirsi è quello di cittadinanza attiva e la *e-democracy* può rappresentare uno sviluppo coerente, maturo e non estremo del modello di democrazia rappresentativa.

La *e-democracy* è possibile solo a condizione che esista un soggetto pubblico capace di aprirsi a nuove tipologie di relazione con l'esterno, in contesti di trasparenza dell'azione pubblica, fruibilità e accesso alle risorse informative, tempestività e chiarezza delle comunicazioni, riconoscimento delle identità collettive[3].

L'Unione europea ha svolto un ruolo importante nella promozione della *e-democracy* e ha individuato alcune priorità per lo sviluppo di questa forma democratica[4]. Tali priorità passano innanzitutto attraverso il cambiamento dei modelli di comportamento del personale politico e amministrativo nei confronti dei cittadini, favorendo la massima trasparenza e l'affermarsi di modalità di comunicazione efficaci.

Un altro aspetto significativo è il rafforzamento della democrazia a livello sub-locale (democrazia di prossimità) e la promozione di piattaforme innovative per rafforzare la partecipazione di donne e giovani.

Perché questo processo abbia successo l'Unione europea raccomanda di promuovere nuove forme di *e-democracy* a livello locale e metodi innovativi per la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisiona-

---

[3] S. Ettoris, *L'e-democracy e il nuovo sistema parlamentare*, in «Parlamenti Regionali», 9, 2003, p. 49

[4] Cfr. VIII Conferenza Internazionale organizzata dal Consiglio d'Europa su «Sviluppo della cittadinanza democratica e di una *leadership* responsabile a livello locale» (Fuerteventura, 12-14 dicembre 2002) in cui il tema della *e democracy* è trattato diffusamente

li locali, con particolare attenzione al dialogo interculturale nel caso di comunità multietniche.

La *e-democracy* a livello comunitario ha trovato utili strumenti di promozione nei programmi quadro per la ricerca e lo sviluppo della società dell'informazione. In questo ambito, infatti, sono stati finanziati numerosi progetti locali e di reti europee trans-locali sui temi delle applicazioni telematiche alla sfera civica, con particolare attenzione ai bisogni degli utenti. Il ruolo dell'Unione è stato decisivo per lo sviluppo di quei progetti denominati di «cittadinanza digitale» che si sono caratterizzati come primi modelli di *e-democracy*.

Agli obiettivi di promozione della partecipazione dei cittadini nella società dell'informazione a scala locale[5] hanno contribuito anche i fondi strutturali, che hanno individuato lo sviluppo della società dell'informazione come priorità trasversale del Fondo sociale europeo, e hanno inserito tra le azioni innovative, nel quadro delle politiche per la coesione interregionale (FESR), l'obiettivo specifico *e-EuropeRegio: the information society and regional development*.

Gli indirizzi proposti dall'Unione fanno indubbiamente da volano in queste politiche, tuttavia questo è un settore in cui le sensibilità degli amministratori e la consapevolezza delle comunità locali hanno un ruolo determinante. Il quadro con cui confrontarsi a livello europeo, all'interno delle varie regioni, è molto variegato, prevalentemente di natura sperimentale. Le esperienze attive sembrano essere più una sorta di «disponibilità» all'attivazione di certi processi, più che un'abitudine ritenuta davvero determinante per un modello di agire politico realmente più condiviso e che non prescinde dalla consultazione e dalla discussione con i cittadini.

Non si propone qui, ovviamente, di abdicare alla «responsabilità» di compiere delle scelte da parte di chi è stato eletto e ha il preciso dovere di governare, piuttosto si tratta di stimolare, con precise azioni, la partecipazione e la discussione, così da poter disporre di tutte le opzioni e poter conoscere le opinioni della comunità di riferimento (che potrebbe fornire elementi nuovi o considerazioni utili), per poi giungere alla scelta

[5] Cfr. il volume *E-democracy modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, op. cit., p. 33.

di «governo» da parte di chi ha il compito di farlo, cioè gli amministratori che, comunque, in qualsiasi modo decidano, avranno l'obbligo di spiegare e giustificare le proprie scelte.

Gli indirizzi intrapresi vanno comunque nella direzione di rendere disponibili strumenti di bassa e alta tecnologia per favorire la discussione attraverso l'accesso alle nuove tecnologie da parte del maggior numero di cittadini e comunità. Le azioni possono riassumersi secondo le seguenti grandi linee:

- attivare i processi partecipativi servendosi di un'ampia gamma di canali comunicativi (dal telefono, al computer, al cellulare, alla televisione, ecc.);
- rendere disponibili, qualora il canale attivo sia il computer, interfacce di comunicazione semplici, prevedendo sempre la possibilità di correzione di errori o di annullamento delle operazioni precedenti senza bloccare l'intera procedura in corso;
- fornire gratuitamente, o a costo contenuto, l'accesso ai servizi;
- garantire assistenza nell'uso di servizi;
- fare riferimento alle strutture di servizio sul territorio, cui si rivolgono le categorie di cittadini più svantaggiate, predisponendo anche percorsi formativi mirati per gli operatori pubblici.

Naturalmente a questi strumenti di accesso deve corrispondere una disponibilità delle amministrazioni a dare risposte o a rendersi disponibili per interagire *on-line* con gli interlocutori, per cui è necessaria una forte convinzione politico-istituzionale che ritenga che la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo sia un generale arricchimento della democrazia.

Appare evidente che per facilitare il raggiungimento di questo obiettivo l'uso delle nuove tecnologie è irrinunciabile e rappresenta il vero salto di qualità per l'avvento di un processo partecipativo che veda cittadini e istituzioni in relazione feconda fra loro.

2. POLITICHE DI *E-DEMOCRACY* IN ITALIA

L'Italia è tra i paesi che ha dimostrato una certa sensibilità e ha intrapreso alcune azioni volte a favorire i processi di *e-democracy* nel proprio territorio, anche sulla base delle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea. Il primo bando nazionale in cui si invitano le amministrazioni a presentare progetti in materia di *e-democracy* è del 2004.

La finalità che si voleva conseguire era quella di favorire l'uso delle tecnologie ICT per promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita delle P.A. e alle loro decisioni. I progetti prevedono l'utilizzo di tecnologie adeguate in termini di affidabilità e accessibilità, la promozione della partecipazione attiva dei cittadini, la garanzia del coinvolgimento effettivo dei decisori pubblici, la valutazione dei risultati del processo di partecipazione[6].

In particolare, l'attenzione dei progetti si concentra sui processi di decisione pubblica, con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia, l'efficienza e la condivisione con tutti gli attori coinvolti. L'*e-democracy* rappresenta, all'interno della seconda fase del Piano *e-government*, una linea di azione con una forte propensione sperimentale. Un'azione caratterizzata da una forte innovatività e originalità – sia in termini di contenuti che di approccio alle tecnologie – con l'obiettivo di favorire e incentivare dinamiche di adozione e sperimentazione da parte delle regioni e delle amministrazioni locali.

Abbiamo visto che lo sviluppo della cittadinanza digitale è definito *e-democracy* e sottende l'insieme delle politiche dei governi volte a fronteggiare la crescente complessità delle decisioni pubbliche, attraverso un coinvolgimento ampio delle competenze ed esperienze diffuse nella società, attivando dinamiche a distanza di contatto, dialogo e consultazione[7].

L'*e-democracy* è il punto di arrivo, potremmo dire, del percorso che dalle azioni di *e-government* si propone di costruire una più ampia *e-governance*, con l'obiettivo di migliorare la qualità della convivenza comune.

Gli amministratori o i funzionari pubblici devono fare propria un'impostazione che prevede una modalità di partecipazione e di risposta rispettosa dei tempi. Inoltre devono «imparare» a fare uso delle informazioni e delle idee emerse dal dialogo con i cittadini.

---

[6] La Commissione ministeriale di valutazione ha ammesso al cofinanziamento 57, dei 129 progetti presentati al CNIPA in risposta all'Avviso, per un totale di 9,5 Mil. di cofinanziamento, a fronte di un importo complessivo di spesa pari a 41 Mil. Le tematiche affrontate dai progetti di *e-democracy* riguardano essenzialmente: ambiente e territorio, interventi sociali e urbanistica, tributi, tasse locali e sanità. 11 progetti si sono concentrati su di una unica politica locale, molti hanno deciso di implementare più politiche, 12 progetti affrontano invece più di 10 politiche locali. I comuni sotto i 5.000 abitanti rappresentano la metà degli enti ammessi al finanziamento. Ben l'85% dei progetti finanziati coinvolgono associazioni rappresentative della società civile, con la partecipazione di 450 fra associazioni di categoria, *onlus*, *ong*, circoli, ecc.

[7] Rapporto CENSIS, *E-democracy: un'opportunità per tutti*, op. cit., p. 52.

L'obiettivo infatti dovrebbe essere proprio quello di allargare la base del dialogo fra istituzione pubblica e suoi referenti. Devono essere individuati gli strumenti più utili a questo scopo, a partire dall'aggiornamento del sito *web*, che ormai necessariamente deve pubblicare le delibere di giunta e di consiglio. In questa prospettiva è di grande utilità l'uso di sistemi radio-televisivi per far seguire in diretta le sedute di consiglio o quelle delle commissioni, così da favorire l'acquisizione di quegli elementi che possono essere utili ai vari soggetti sociali per avere consapevolezza delle questioni oggetto di dibattito e di decisione amministrativa.

Un altro degli strumenti che hanno forte impatto per una gestione ottimale dei rapporti tra P. A. e cittadini, secondo il CENSIS, è la pubblicazione dei risultati di monitoraggio sui servizi o sulla *customer satisfaction*, individuata come un'utile azione di trasparenza, di apertura alla critica, ma anche di dialogo.

La democrazia elettronica, d'altra parte, può essere funzionale a stimolare nei cittadini un più grande impegno civile e un più attivo uso di Internet, delle comunicazioni mobili e di altre tecnologie.

Nella realtà le iniziative attuali si sostanziano in forme sperimentali che prevedono un ampliamento della base informativa (pubblicazione di delibere di giunta, collegamento in diretta con i consigli), in alcuni casi anche l'allargamento dei canali di contatto con il pubblico, ma che ancora non incidono sui concreti processi di *decision making*, neanche a livello locale-comunale, dove l'interesse a partecipare si presume debba essere più forte.

Esistono comunque una serie di esperienze avviate che vanno nella direzione auspicata in quanto propongono efficaci strategie di partecipazione, quali la pubblicazione di sondaggi *on-line*, l'attivazione di *forum* su argomenti specifici oggetto di scelte amministrative con la partecipazione degli amministratori, linee dirette con le giunte e i consigli comunali (v. *infra*, par. 5).

3. EUROPA E PARTECIPAZIONE IN RETE

Il Consiglio d'Europa ha promosso diverse iniziative sulla democrazia locale, affrontando anche il tema dell'*e-democracy*. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato, nel Libro Bianco (EC 2001), specifiche raccomandazioni per il rafforzamento della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale individuando nel raf-

forzamento della partecipazione dei cittadini, anche attraverso forme di consultazione nel corso del processo di definizione delle politiche, uno dei pilastri fondamentali della *governance* europea.

L'ampio studio dà la dimensione del quadro che si presenta in questo inizio di millennio, e documenta con un'approfondita analisi le esperienze progettuali e le prime realizzazioni a livello nazionale e internazionale[8].

Si inizia dalla condivisione di un aspetto significativo, che riguarda l'importanza di promuovere nuovi modelli di relazione fra le istituzioni politiche di ciascun sistema nazionale e i diversi livelli territoriali con i cittadini.

L'esempio è dato dall'Europa stessa, che ha promosso varie iniziative di consultazione dei cittadini e delle loro associazioni, facendo ricorso al *web*. Se ne elencano qui di seguito alcune, utilizzando le informazioni riportate nelle «Linee guida».

La base dati «CONNECS - Consultazione Commissione europea e società civile» (europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm), cui sono iscritte 678 associazioni, per ciascuna delle quali è disponibile una breve scheda descrittiva e *link on-line*, l'archivio delle associazioni può essere consultato per ambiti di politiche di interesse. Un effetto importante che si ottiene con questo strumento è una maggiore visibilità del tessuto associativo europeo

Il portale «*e-vote*» (http://evote.eu2003.gr), inaugurato dalla Presidenza greca, per la promozione di sondaggi *on-line* su tematiche di interesse europeo; dal febbraio al giugno 2003, hanno risposto ai sondaggi 153.000 persone dei 15 paesi membri e dei nuovi 10 paesi; i questionari prevedono in prevalenza domande a risposta chiusa e uno spazio aperto per le segnalazioni dei cittadini.

Il sito «Futurum» che promuove il dibattito sull'avvenire dell'Europa (europa.eu.int/futurum), a seguito della Conferenza Intergovernativa di Nizza del 2000, e in vista della successiva svolta nel 2004. Sul sito sono attivi *forum* di discussione, spazi di interazione fra politici e cittadini, studiosi, portavoce di associazioni. È prevista la pubblicazione su *web* dei contributi, inviati via *e-mail*. Sono accettati interventi provenienti da: «ambienti politici (compresi i poteri pubblici infra-nazionali, quali regioni, città, ecc. e organizzazioni che li raggruppano), ambienti socioeconomici (comprese le parti sociali, le associazioni professionali), ambienti accademici e circoli di riflessione, altre organizzazioni della società civile, ONG, correnti di pensiero, ecc.». Le discussioni avviate tra il 2002 e il 2005 hanno raccolto, a seconda del tema, dai 250 ai 4.400 contributi, oltre a circa 300 contributi su come migliorare il sito.

[8] Cfr. *Linee guida*, op. cit., pp. 17-18.

Il portale «Your voice», il portale europeo per la consultazione dei cittadini in materia di normativa europea (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm). Sul sito Your voice sono presenti alcune rubriche consultazioni, sondaggi di opinione e invio di contributi da parte dei cittadini, discussioni, dibattiti di ampio respiro, *forum* più mirati, ***chat***; esperienze personali, un servizio finalizzato a indirizzare i cittadini verso punti di ascolto idonei a rispondere alle problematiche segnalate, collegamenti utili, in cui sono presenti i ***link*** ai servizi informativi e alle istituzioni europee, presso cui sono attivi canali diretti per la partecipazione dei cittadini (tra questi ***link***, quello al sistema CONECS). I contributi dei cittadini sono pubblicati accanto ai documenti istituzionali in discussione. 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. Tra queste, per esempio, una consultazione, conclusa nel luglio 2003, riguardante una proposta di normativa in materia di sostanze chimiche (sistema REACH): sono stati raccolti 938 questionari compilati via Internet, 6 300 contributi inviati tramite *e mail* e posta ordinaria, provenienti da soggetti governativi, non governativi, associativi, imprenditoriali. I soggetti individuali che proponevano un contributo potevano chiedere di non pubblicare la propria identità. Tutti i contributi sono stati pubblicati sul *web*[9].

Nel ripercorrere le tappe della *e-democracy* in Europa, merita rilievo, un importante appuntamento promosso dal Consiglio d'Europa. Si tratta della Conferenza internazionale (12-14 dicembre 2002, Fuerteventura) su «Sviluppo della cittadinanza democratica e di una leadership responsabile a livello locale», in cui il tema delle opportunità offerte dall'ICT ha trovato ampio spazio.

Questa iniziativa fa seguito alla raccomandazione 19 (2001) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla «Partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale», preparata sulla base di uno studio svolto dal Comitato direttivo sulla democrazia locale e regionale (CDLR), con attenzione anche ai problemi dell'allargamento ai paesi dell'Est (DG.1-Affari giuridici, Direzione della cooperazione per la democrazia locale e regionale).

I temi principali della Conferenza di Fuerteventura furono:

- il mutamento dei modelli di comportamento del personale politico e amministrativo verso i cittadini, attuato favorendo la massima trasparenza e comunicazione tra cittadini e autorità locali;

[9] Cfr. *Linee guida*, op. cit., p. 18

- la democrazia a livello sub-locale (democrazia di prossimità);
- lo studio di piattaforme e meccanismi innovativi per rafforzare la partecipazione delle donne e dei giovani;
- l'*e-democracy* a livello locale e l'individuazione di meccanismi innovativi per la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali locali;
- la partecipazione dei cittadini e il dialogo interculturale nelle comunità multietniche[10].

4. REGOLE E VINCOLI

Tra le formule emergenti per l'esercizio della *e-democracy* le Linee guida ne individuano alcune, riprese dall'esperienza europea e che qui si riportano:

a) i giurì di cittadini, costituiti da cittadini selezionati secondo criteri variabili (competenza, sorteggio, rappresentatività statistica, ecc.) che, per un periodo predeterminato, discutono un problema, producendo un rapporto finale, con valore consultivo;

b) *panel* di cittadini, numericamente consistenti e rappresentativi, verso i quali sono diretti periodicamente sondaggi di opinione, per un periodo prolungato;

c) consultazioni scritte, attraverso le quali si sollecitano i cittadini a esprimere il loro punto di vista su progetti di iniziativa pubblica;

d) *forum* cittadini/amministratori, per favorire il dialogo;

e) *focus group* con i cittadini potenzialmente interessati o destinatari diretti di una determinata azione pubblica;

f) sondaggi di opinione su iniziative pubbliche;

g) sondaggi deliberativi, che prevedono, prima della scelta sulla base delle opzioni emerse, discussioni all'interno del gruppo dei soggetti selezionati per rispondere al sondaggio, con vari criteri,

h) discussioni con esperti del settore;

i) petizioni su iniziativa dei cittadini;

«L'elemento caratterizzante di questi percorsi è costituito dal metodo aperto di confronto tra le parti, basato su argomentazione, documentazione, ascolto e scambio dialogico, ricerca dei punti di vista comuni,

[10] Cfr. *Linee guida*, op. cit., pp. 17-18.

costruzione di visioni condivise, piuttosto che negoziazione fra parti precostituite e votazione». Si tratta dunque di attivare processi di *learning* cooperativo fra istituzioni e cittadini (sia che si tratti di cittadini con particolari competenze o esperienze sul problema in discussione che di «comuni» cittadini, in precedenza non interessati a quella tematica), pur restando distinti i diversi ruoli e responsabilità rispetto alla decisione[11].

Da quanto osservato l'uso delle ICT nei processi di partecipazione che si vanno configurando appare essere quasi indispensabile supporto, garanzia di trasparenza e di rapida informazione, con relativo dibattito ed elaborazione di proposte.

Ancora le Linee guida analizzano i principali vincoli allo sviluppo della progettualità *e-democracy* che emergono a livello internazionale e sono confermati dalle indagini e dai monitoraggi nazionali. L'ostacolo principale è rappresentato da quella cultura di governo che spinge gli amministratori a sottovalutare i vantaggi del coinvolgimento dei cittadini. L'opinione comune è ancora quella secondo cui la partecipazione, di fatto, confligge con l'affermazione dei principi di democrazia rappresentativa già consolidati e «sicuri».

Il personale politico è ancora poco consapevole delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie per lo sviluppo della partecipazione. Si deve osservare inoltre che la cattiva impostazione organizzativa degli enti - per cui le funzioni di informazione e comunicazione con i cittadini e quelle dei servizi tecnici-informatici e telematici sono spesso concentrate in uno specifico settore dell'amministrazione, o affidate a soggetti esterni - comporta difficoltà di coordinamento nella comunicazione fra area ICT e altri settori dell'ente.

Su questi aspetti sono stati effettuati dei sondaggi (ben analizzati nello studio che qui riportiamo) che fanno emergere con chiarezza quali siano gli aspetti da tenere in considerazione perché si avviino esperienze di promozione della partecipazione dei cittadini attraverso l'ICT.

Innanzitutto è necessaria una forte convinzione politico-istituzionale che riconosca la partecipazione dei cittadini come risorsa determinante per il rilancio delle funzioni pubbliche più specifiche e ambiziose. In

[11] Cfr. *Linee guida*, op. cit., pp. 20-21.

secondo luogo il riconoscimento che l'uso dell'ICT sia determinante per perseguire tale obiettivo e che sia destinato a diventarlo sempre di più. L'altro aspetto, rilevato dal sondaggio effettuato è la volontà di coinvolgere tutte le espressioni della società civile, fin dalle fasi di progettazione dell'iniziativa, ricercando la valorizzazione delle esperienze di cooperazione esistenti.

Ci sono poi altre questioni, ritenute condizioni necessarie per il successo di queste iniziative, che trovo condivisibili, ossia l'impegno costante e prolungato nel tempo, una politica dell'accesso e dell'usabilità, la chiarezza, la completezza, la tempestività e l'adeguatezza dell'informazione, *in primis* da parte dei soggetti pubblici e dei soggetti associativi più influenti e strutturati (le cosiddette «rappresentanze forti»), la chiarezza nelle regole della comunicazione, il consenso sul modello partecipativo adottato e sulla titolarità delle responsabilità, la tutela dei dati personali e la chiarezza delle regole adottate per la conservazione dei dati[12].

Tuttavia sono ancora numericamente molto limitati i casi in cui si utilizzano le ICT per sostenere i processi di partecipazione e, mentre si può dire che siano ormai abbastanza diffuse le esperienze di comunicazione diretta fra amministratori e cittadini, non finalizzate espressamente a politiche di reale consultazione, sono invece rare le forme di consultazione *on-line* con gli strumenti che abbiamo individuato (e che comunque devono essere gestiti attraverso un quadro esplicito di regole per la partecipazione).

Quest'ultimo aspetto è uno degli elementi centrali per un buon progetto di *e-democracy* e richiede il contributo e la messa in rete di competenze molto diversificate, quali la conoscenza sia del contenuto che dell'*iter* istituzionale del processo politico in esame; delle specificità e delle caratteristiche tecniche della comunicazione; delle metodologie utilizzabili per facilitare e moderare la discussione *on-line*.

Interessa in questa sede approfondire gli aspetti relativi alle modalità di utilizzo degli strumenti telematici nel processo partecipativo, descrivendo le tecnologie più utili per facilitare il dialogo, tenendo conto del fatto che le modalità con cui si può procedere alla progettazione di siste-

[12] Cfr. *Linee guida*, op. cit., p. 35

mi informatici secondo un approccio partecipativo sono molteplici. Anche questo argomento è trattato nelle Linee guida che recitano:

> In molte situazioni, ma soprattutto nel caso di spazi di comunicazione ***on line*** con la P.A., non bastano le regole del processo partecipativo, e neppure il rispetto di una ***netiquette***[13] generica, ma occorre una garanzia in più e, cioè, che i partecipanti alle discussioni condividano un «galateo», ovvero un codice di comportamento in rete che vada al di là della censura di contenuti offensivi.
>
> Questo «galateo», che può essere «generale», cioè valere per tutte le aree di dialogo, o «specializzato» per ogni area, tenendo conto di temi e pubblici diversi, va esplicitato ogni qualvolta si avvia un confronto *on-line* tra P.A. e cittadini, per venire incontro alle esigenze di entrambe le parti.
>
> Da un lato gli amministratori, che decidono di rendersi disponibili al confronto per via telematica, desiderano sapere in anticipo come si svolgerà il processo di interazione con il cittadino e avere garanzie della significatività dei contributi ottenuti attraverso questo canale. Devono altresì chiarire se, ad esempio, intendono rispondere a quesiti anonimi, o se richiedono ai cittadini di identificarsi, e con quale livello di garanzia (è sufficiente dare un indirizzo *e-mail*, bisogna firmare il messaggio o registrarsi sul sito, ecc.).
>
> Dall'altro lato, i cittadini devono impegnarsi, ad esempio, a usare toni civili anche quando sottopongono considerazioni critiche.
>
> Gli uni e gli altri imparano a sviluppare quel senso di appartenenza a una comunità, indispensabile sia per innescare un circolo virtuoso di scambio di opinioni e confronto nel rispetto dell'altrui pensiero, sia per percepire il valore del singolo contributo all'interno di una discussione, il cui livello è mantenuto alto grazie alla presenza di regole chiare, che incoraggiano interventi significativi e pertinenti[14].

Si prosegue introducendo una figura di rilievo in questo contesto di regole condivise, quella del moderatore:

> Una componente essenziale della disciplina che governa il dialogo in rete è costituita dalla cosiddetta moderazione. Un'area di dialogo si dice moderata quando alla sua gestione è preposta una persona, detta anche moderatore, che si assume l'onere di far rispettare le regole della discussione prefissate in una certa area di dialogo: ad esempio, è colui che controlla che i *subject* dei

[13] In rete, sin dagli albori, si parla di *netiquette*: con questo termine si intende sia l'insieme di regole di civile convivenza telematica, sia le convenzioni di utilizzo di un particolare strumento. Un esempio di *netiquette* molto diffuso e quello che riguarda le modalità di scrittura dei messaggi in rete: l'alfabeto maiuscolo indica che la persona sta GRIDANDO - e per questo la *netiquette* vieta di scrivere un messaggio tutto maiuscolo, ecc.)

[14] Cfr. *Linee guida*, op. cit., p. 68

messaggi siano coerenti con l'argomento degli stessi, elimina i messaggi fuori tema o di ***spamming***[15]. Periodicamente cancella i messaggi di interesse contingente e archivia quelli datati (al fine di mantenere l'area ordinata e «leggibile», anche quando il numero dei messaggi diventa elevato) e fa in modo che non si inneschino ***flames***[16] nelle discussioni. Operando in tal modo, il moderatore garantisce il mantenimento di un adeguato livello qualitativo del dialogo. La funzione della moderazione può essere svolta a priori o a posteriori.

La moderazione a priori si può esercitare:

- nel caso delle ***mailing list***, facendo pervenire i nuovi messaggi esclusivamente al moderatore, che decide se renderli visibili a tutti solo se conformi al «galateo»;

- nel caso dei *forum* di discussione, rendendo visibili in pubblico i messaggi inviati, senza che però questi possano essere letti prima della verifica da parte del moderatore[17].

La moderazione *a posteriori* si esercita eliminando i messaggi non conformi al «galateo». Ciò può ovviamente causare dei problemi nel caso in cui il messaggio (già pubblico), sia stato letto da una o più persone e abbia già causato eventuali proteste.

In entrambi i casi, è opportuno che il moderatore non si limiti alla mancata approvazione di un messaggio, ma spieghi all'autore le ragioni di questa decisione e lo inviti a rinviare il messaggio, opportunamente corretto.

Moderare non è dunque censurare o limitare l'altrui pensiero, ma è un servizio offerto a coloro che vogliono usare la rete per un confronto civile[18].

---

[15] Per *spamming* si intende l'invio di posta elettronica non sollecitata. Al fine di prevenirlo, sono state redatte norme *anti-spam* (divieto di invio di posta non sollecitata, necessità di avere il benestare del destinatario per l'invio di *e mail*, ecc.).

[16] I ***flames*** (messaggi d'ira o messaggi caldi) sono la degenerazione della discussione pubblica: si hanno quando due o più membri di un'area di discussione virtuale cominciano a fare osservazioni personali, indugiano nelle ripicche, a volte sfociano in offese gratuite, ecc.

[17] Un messaggio visibile a tutti ma non leggibile fa tracciare a tutti i tempi di approvazione, e ciò in un ***forum*** e di non secondario rilievo infatti, una contemporaneità di eventi, come un ***subject*** che fa capire che il contenuto del messaggio è una protesta, e nello stesso tempo la mancata approvazione dello stesso messaggio per giorni, può innescare un conflitto.

[18] Cfr. *Linee guida*, op. cit., p. 68

5. STRUMENTI *WEB* PER L'*E-DEMOCRACY*

La *newsletter* tematica è oggi uno dei modi più diffusi e apprezzati per distribuire informazioni ***on-demand***, soprattutto come strumento di trasparenza amministrativa: attraverso questo canale vengono divulgati gli atti delle assemblee, i nuovi bandi, gli eventi patrocinati dalla P. A., ecc.

Iscrivendosi a una *newsletter* (in particolare, alle *newsletter* a temi personalizzabili) e fornendo il proprio indirizzo *e-mail*, il cittadino sceglie di ricevere notizie su argomenti di suo interesse nella propria *mailbox* personale. In questo modo si fornisce alla P. A. un ***feedback*** indiretto sui temi più «sentiti» e la possibilità di quantificare e valutare il grado di interesse per le informazioni e i servizi erogati (grazie al numero di iscrizioni alle varie «tematiche»).

I cittadini interessati a certi argomenti possono essere ricontattati dalla P. A. direttamente in *mailbox*: in alcuni casi, la P. A. può usare la rete per sottoporre ai cittadini questionari o domande su argomenti specifici, circostanza questa che si inquadra nella logica di apertura di un verso spazio di relazione fra P. A. e cittadini.

L'implementazione di una *newsletter* può basarsi su strumenti molto diversi tra loro: si può utilizzare una «lista di distribuzione personale», supportata da tutti i più comuni *client* di posta elettronica, mantenendo aggiornata manualmente la lista stessa (è una soluzione «artigianale» ancora oggi molto diffusa); oppure è possibile utilizzare specifici programmi di gestione automatica, sia sviluppati *ad hoc* all'interno del sito, sia basati su «moduli» pronti all'uso; o ancora, utilizzare strumenti di gestione di *mailing list*, configurandoli in modo che solo alcuni utenti abbiano i permessi per inviare messaggi a tutta la lista, mentre gli altri possano solo ricevere, iscriversi e cancellarsi.

Uno dei vantaggi della ***newsletter*** è quello relativo al fatto che si riesce a raggiungere anche gli utenti più «distratti», che non cercherebbero autonomamente informazioni di loro interesse su un sito o in un *forum*.

Se l'invio di materiale non è eccessivo, può rappresentare un'effettiva comodità e garantire una buona continuità di ricezione delle informazioni. Il meccanismo di cancellazione automatica dalla lista dà anche la possibilità al cittadino di interrompere in qualsiasi momento gli invii indesiderati, nel pieno rispetto della *netiquette* e della legge.

(...) Un importante valore aggiunto viene proprio dal meccanismo di «iscrizione», che consente la creazione di un data base di contatti con cittadini interessati alle attività della P.A., eventualmente già organizzati secondo i loro specifici interessi: questi soggetti (di cui si conosce esattamente il numero, dato molto più difficile da ricavare, ad esempio, dall'analisi delle statistiche di accesso a un sito *web*) possono successivamente essere ricontattati e coinvolti in votazioni *on-line* e *forum* tematici. Il punto di debolezza di questo percorso riguarda la quantità e la frequenza delle informazioni inviate: se le *mailbox* dei singoli sono «invase» da invii troppo frequenti, si rischia di infastidire coloro che si sono registrati e di indurli a cancellarsi[19].

Per questo motivo, sono particolarmente apprezzate le *newsletter* «selettive» che permettono una dettagliata e sofisticata personalizzazione degli argomenti che l'utente desidera ricevere[20].

Un aspetto che ormai comincia a diffondersi nel panorama europeo dei servizi di *e-democracy*, cui le Linee guide dedicano particolare attenzione, è quello costituito dalla possibilità per cittadini e associazioni, o gruppi di utenti in qualsiasi modo portatori di interessi, di accedere a spazi del sito di un dato ente, secondo regole condivise, per dare pubblicità a informazioni o eventi che li riguardano e che potrebbero essere trascurati dagli organismi di stampa o televisivi, oppure, e questo sarebbe il vero salto di qualità nella prospettiva *e-democracy*, la possibilità, una volta esaminati e condivisi, di integrarli nelle mappe informative dei siti delle P.A.

Ma il vero passaggio a forme mature di *e-democracy* si ha quando si attiva il dialogo, il confronto e l'interazione tra i cittadini e la P.A. Si tratta dei primi «veri» casi di partecipazione, in cui la comunicazione inizia a essere effettivamente bidirezionale.

Spesso si tratta della trasposizione *on-line* di servizi e strutture precedentemente esistenti e situate in «luoghi fisici»: un esempio per tutti, è quello degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico che, grazie anche a quanto richiesto dalla prima fase di attuazione dei piani nazionali di *e-government*, sempre più erogano i loro servizi ai cittadini anche *on-line*»[21].

---

[19] Cfr. *Linee guida*, op. cit., p. 71.

[20] I sempre interessanti in questa prospettiva sono rappresentati dalle esperienze di alcuni enti: Consiglio regionale della Lombardia (www.consiglio.regione.lombardia.it), Comune di Modena (www.comune.modena.it), Consiglio regionale dell'Umbria. Senso (alternato: la precedenza al cittadino (www.cr.umbria.it).

[21] Cfr. *Linee guida*, op. cit., p. 75.

Si possono avere in questo caso più soluzioni, così come indicato nelle Linee Guida:

a) Domande in *mailbox* private con risposte pubbliche (FAQ - *Frequently Asked Questions*)

In genere il criterio di selezione è affidato completamente alla redazione che raccoglie e pubblica i quesiti e le risposte. La possibilità di verificare che sia data risposta a tutte le domande ricevute in tempi accettabili è molto aleatoria, a meno che il soggetto proponente il quesito non lo pubblichi, al tempo stesso, anche in aree pubbliche.

b) *Mailing list*

Un canale di comunicazione pubblico che, come tale, può attivare una comunità di interessi. La ***mailing list*** (ML o lista di distribuzione) utilizza sempre la ***mailbox*** privata di chi invia e di chi riceve il messaggio, ma è concepita come strumento di comunicazione tra tutti coloro che hanno sottoscritto la *mailing list* stessa, in quanto interessati all'argomento che ne è oggetto. Si tratta, dunque, di uno strumento pensato per condividere informazioni e condurre discussioni a tema, senza che i mittenti conoscano gli indirizzi dei destinatari: infatti, il messaggio giunge all'indirizzo simbolico della ML e girato dal *mailserver* nelle caselle *e-mail* di tutti gli iscritti.

Proprio in quanto abilita una condivisione di contenuti tra più soggetti che non necessariamente si conoscono, non è più uno strumento di comunicazione privata, ma (specie se l'iscrizione alla ML è aperta a tutti coloro che lo richiedono) è un canale di comunicazione pubblico, che come tale può attivare delle comunità di interessi.

Nell'ambito della P.A., le *mailing list* sono state utilizzate soprattutto per fornire informazioni puntuali a soggetti interessati a vari argomenti, cioè come strumento di trasparenza.

c) *Forum* pubblici

I *forum* e i *newsgroup* sono tra gli strumenti di discussione e condivisione che in rete hanno riscosso il maggior successo. Spesso se ne parla come di due strumenti distinti, anche se a livello concettuale possono essere considerati il medesimo strumento, implementato con soluzioni tecnologiche differenti.

Il *newsgroup*, che storicamente precede i *forum web*, è un «contenitore» di messaggi di discussione che può essere «scaricato» sul computer personale e letto *off-line* grazie a un programma apposito (un *news-*

reader, da tempo integrato nei più diffusi programmi per la posta elettronica). Diverso è invece il *forum web*, ovvero un'area di dialogo virtuale integrata in un sito a cui il lettore si collega per leggere e partecipare alle discussioni.

Sono luoghi di discussione *on-line* in cui i cittadini si confrontano su temi di interesse comune.

> Ricadono in questa categoria sia le situazioni in cui non vi è alcuna partecipazione alle discussioni da parte della P.A., sia le situazioni in cui qualche funzionario pubblico, incaricato di ciò, legge i messaggi inviati al *forum*, ma senza intervenire. Si tratta in questo caso di una forma di «ascolto» dei cittadini che consente alla P.A. di farsi un'idea dei temi più sentiti nella comunità locale, tramite le discussioni della comunità *on-line*.
>
> Il secondo caso richiede sia un investimento in termini di risorse umane da parte della P.A. (sono necessarie persone che si impegnino a seguire i *forum*), sia una volontà politica che dia importanza all'ascolto dei cittadini e che dichiari l'impegno a tener conto di quanto emerge dalle discussioni, secondo modalità chiaramente definite ed esplicitate».
>
> Quando i *forum* sono seguiti dalla P.A., sia pure in sola lettura, ma con un impegno a tenere conto di quanto in essi espresso, rappresentano comunque il manifestarsi di una volontà di ascolto dei cittadini, i quali dovrebbero essere stimolati a superare la «dimensione privata» verso una maggiore attenzione a problemi comuni e a un relativo dibattito. Si rafforza così il senso di appartenenza alla comunità locale, in cui gli interessi particolari di singoli individui e gruppi, in quanto tali anche potenzialmente conflittuali, devono trovare modi di integrazione e armonizzazione[22].

d) *weblog*

Qui ci confrontiamo con una forma emergente di comunicazione in rete, in cui il pubblico commenta quanto pubblicato dal *blogger*.

Un *weblog* - così come descritto nelle Linee guida - detto per contrazione anche *blog*, è letteralmente un sito (*web*) che tiene e propone traccia (*log*) di quel che vi accade.

I *weblog*, nella varietà dei software che li realizzano, hanno la caratteristica comune di essere basati su strumenti di pubblicazione automatica dei contenuti, dando la possibilità ai singoli o alle organizzazioni di diventare «editori» in rete, senza bisogno di approfondite conoscenze informatiche, consentendo al pubblico del sito di inserire facilmente commenti su quanto pubblicato.

---

[22] Cfr. *Linee guida*, op. cit., p. 80

Diversamente dai *forum* di discussione, in cui tutti i partecipanti sono «alla pari», nei *blog* è chiara la distinzione tra chi (individuo o gruppo di individui) è «autore» (*blogger*) del *blog* e chi è, invece, «ospite» o «pubblico». Proprio per questa caratteristica, i *blog* hanno suscitato molto interesse, perché lasciano all'istituzione il ruolo di pubblicare le notizie e ai cittadini quello di commentarle. Dal punto di vista di progetti di partecipazione, questa forma di comunicazione può però costituire un ritorno al passato rispetto ai *forum* di discussione, ma non va trascurata la possibilità che sia, nei fatti, più utilizzata e utilizzabile.

I maggiori punti di forza individuati sono connessi al fatto che il *weblog* riproduce in modo abbastanza lineare una distinzione di ruoli tra P. A. e cittadini, garantendo il riconoscimento della funzione istituzionale della P. A., che propone il tema iniziale (impegnandosi tuttavia a essere proattivo) e gestisce lo sviluppo dei commenti, senza mai perderne il controllo.

e) *Chat* a tema con amministratori locali.

Tutti gli strumenti finora considerati (*e-mail*, *mailing list*, *forum* e *blog*) riguardano forme di comunicazione asincrona, cioè caratterizzate dal non contemporaneo collegamento in rete di lettore e scrivente. Questi strumenti, dunque, liberano dal vincolo della contemporanea disponibilità a comunicare (esattamente come il fax rispetto al telefono).

Anche in rete esiste però uno strumento di comunicazione sincrona: la *chat*. Per citarne uno tra i più utilizzati, IRC (*Internet Relay Chat*), che fornisce una modalità per comunicare in tempo reale con persone di ogni parte del mondo. Consiste in un certo numero indipendente di *network* formati da IRC *server*, che consentono agli utenti di connettersi a IRC con un apposito programma. Una volta connessi a un *server* IRC, è possibile entrare in uno o più «canali», ognuno con un proprio argomento (*topic*) e uno o più moderatori, e di conversare con gli altri presenti. Vi sono poi le *chat* su *web*, integrate in siti esistenti, che non richiedono l'uso di strumenti dedicati.

Più in generale, a seconda delle caratteristiche tecniche dello strumento adottato, ci sono significative differenze nell'utilizzo della *chat*: si possono utilizzare *chat* «private» o «pubbliche», a cui hanno accesso più persone contemporaneamente. Esse sono utilizzate da alcuni amministratori come canali di comunicazione con i cittadini più diretti rispetto alle tecnologie asincrone.

La *chat* riproduce, infatti, più da vicino l'abitudine da parte di amministratori, politici e uffici di essere disponibili al dialogo «aperto» con i cit-

tadini per un tempo prefissato (il tempo di un dibattito pubblico o di un confronto televisivo, ma anche l'orario di apertura al pubblico degli uffici) e non indefinitamente (come nel caso degli strumenti asincroni che richiedono un impegno costante e continuato nel tempo).

La *chat* con il «politico» ha analogie con l'intervento breve del pubblico da casa (via telefono) negli incontri televisivi: dà, infatti, voce a domande, proteste, suggerimenti dei singoli, che per natura propria della *chat* devono essere sintetici e meno articolati rispetto a un messaggio. Per questo resta un canale di comunicazione molto difficile da gestire, i cui contenuti rimangono spesso superficiali»[23].

6. VOTO ELETTRONICO

Una delle forme di *e-democracy* è rappresentata dal voto *on-line*, che deve garantire al «votante» (in questo caso inteso come cittadino che attraverso la rete fornisce le proprie opinioni, all'interno di un progetto di partecipazione) la segretezza e alle istituzioni la corretta identificazione dei votanti e l'unicità del voto.

La crescente diffusione di supporti (*smart card*, carta d'identità elettronica, carta nazionale dei servizi) e dispositivi elettronici (quali i lettori di impronte digitali), che permettono l'autenticazione univoca di un individuo, apre la possibilità di utilizzare questi strumenti per l'identificazione dei votanti e garantendo così l'«unicità» del voto.

Per mantenerne invece la «segretezza» vengono impiegati sofisticati algoritmi crittografici utilizzati, tra l'altro, per rendere «illeggibile» il voto espresso a chi non sia in possesso di un'opportuna chiave di decifrazione.

È opportuno - come si dice nelle Linee guida del governo - che le soluzioni tecniche adottate siano integrate da interventi organizzativi in grado di far fronte a eventuali lacune nella sicurezza o a comportamenti scorretti da parte dei gestori della procedura di voto. La più ovvia di tali soluzioni consiste nell'affidare la gestione delle diverse fasi di voto a soggetti diversi, così da non avere sovrapposizione di funzioni.

Anche se le opzioni tecnologiche del voto *on-line* sono ancora oggetto di dibattito e di continuo miglioramento, i livelli di sicurezza già oggi raggiunti dalle soluzioni sviluppate all'interno di progetti di ricerca a livel-

[23] Cfr. *Linee guida*, op. cit., p. 82

lo europeo, così come quelli raggiunti da software commerciali, sono tali da rendere queste soluzioni del tutto adeguate a progetti di *e-democracy*.

7. PUNTI DI ACCESSO ASSISTITI (PAAS)

L'attivazione di punti di accesso assistiti sembra una prima risposta ai problemi del divario digitale cui abbiamo già accennato.

I PAAS, nel quadro dello sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza, generano un servizio gratuito verso i cittadini e costituiscono un'interessante occasione di animazione locale. Sono strutture gestite da associazioni operanti su un dato territorio, in genere collegate ai comuni (come nel progetto di PAAS della Regione Toscana attivato nel 2005).

Obiettivi primari di queste progettualità sono quelli di favorire l'accesso nella società della conoscenza rimuovendo il *digital divide* e sostenendo la messa in rete dei cittadini e delle famiglie.

I PAAS rappresentano dunque un'ottima opportunità per offrire servizi e supporto reale ai cittadini più svantaggiati che difficilmente potrebbero accedere alle risorse e ai valori disponibili in rete e forniti dalle P.A.

Secondo le progettualità che si stanno attivando in più punti del territorio nazionale, i PAAS dovranno svolgere varie attività[24]:

- attività di sportello: il PAAS è un luogo aperto ai cittadini secondo un orario settimanale. È un luogo dotato della strumentazione e delle risorse tecnologiche e telematiche necessarie ed è presidiato dal soggetto associativo che lo gestisce, in modo da assicurare ai cittadini che vi accedono la possibilità di utilizzare in modo assistito servizi telematici, di ricevere e inviare posta elettronica, di ricevere assistenza di base;

- attività di raccolta strutturata di osservazioni sui servizi: il PAAS è anche tramite elettivo per raccogliere in modo strutturato la pressione della domanda, elemento centrale per il miglioramento dei servizi. Le osservazioni raccolte possono riguardare il singolo servizio o, più in generale, il modello di servizio e arrivare anche a tradursi in proposte di nuovi servizi, locali e generali;

- attività di animazione e formazione di base: il PAAS, inteso come insieme di soggetti associazionistici posti in relazione con il comu-

[24] Lo schema di attività dei PAAS è tratto dal progetto «e-Toscana per l'accesso» elaborato all'interno della Rete Telematica della Regione Toscana, 2005.

ne, consegue le proprie finalità attraverso iniziative locali, formative e di animazione;

- attività generali e strumentali di autorganizzazione, autopromozione e partecipazione alla comunità della rete dei PAAS: l'associazione che gestisce il PAAS dovrà concretizzare una sua capacità organizzativa interna di gestione, l'attitudine a promuoversi localmente, d'intesa con il comune, con riferimento al bacino d'utenza, e a rapportarsi con i cittadini gestendo il monitoraggio.

8. USABILITÀ E ACCESSIBILITÀ DEI SITI: SFIDA DI DEMOCRAZIA

I problemi affrontati nei paragrafi precedenti attengono alla sfera dei contenuti della *e-democracy* e alle strategie per la sua affermazione, a partire dalle tecnologie disponibili e dalla propensione alla condivisione di scelte amministrative da parte dei politici e dei decisori in genere. Un percorso complesso e irto di difficoltà, ancora non facilmente attuabile.

Per potersi avviare sulla strada indicata è importante tuttavia affrontare altri temi che appaiono perfino preliminari, a seconda dei punti di vista. Mi riferisco al problema dell'usabilità dei siti e a quello dell'accessibilità.

Nella parte che segue affronteremo questi aspetti, cercando di dimostrare che un sistema sarà tanto più usato e quindi risponderà ai bisogni di partecipazione, quanto più sarà «semplice» da usare per tutti i cittadini e non solo dai più esperti, che presumibilmente non hanno difficoltà a rapportarsi anche con interfacce complesse e di natura non multimediale.

Anche in questo caso quindi la tecnologia negli anni ha sviluppato sistemi che vanno nella direzione della «semplicità», la parola chiave che sta alla base del diritto di accesso.

8.1. USABILITÀ

Lo standard ISO/IEC 9126 «Information technology - Software product evaluation - Quality characteristics and guidelines for their use»[25] defini-

[25] ISO/IEC 9126 *Information technology -software product evaluation - Quality characteristics and guidelines for their use*, 1992-1998.

sce l'usabilità come «la capacità del software di essere compreso, appreso, usato e gradito dall'utente quando usato in determinate condizioni».

Lo standard ISO 9241-11 «Ergonomic requirements for office work with visual display terminals - Guidance on usability»[26], definisce l'usabilità come «il grado in cui un prodotto può essere usato da classi di utenti per raggiungere specifici obiettivi con efficacia, efficienza e soddisfazione in un contesto d'uso determinato».

L'obiettivo che si intende raggiungere è quello di sviluppare e migliorare i sistemi informatici per far sì che gli utenti possano svolgere i loro compiti senza problemi, efficacemente, efficientemente e apprezzando il loro strumento di lavoro. Sono proprio questi quattro fattori, assieme, che compongono il concetto di «usabilità».

Fino agli anni '80, il software veniva prodotto e utilizzato prevalentemente dagli ingegneri informatici che, ovviamente, comprendevano quanto sviluppato e non avevano certo problemi di usabilità.

Tuttavia il rapido sviluppo delle tecnologie dell'informazione suscitò un dibattito che affrontava il tema dell'interazione con il computer da parte di utenti meno esperti. Nacque così la *Human Computer Interaction*[27] (HCI), una scienza fondata sul design che cercava di capire e aiutare le persone a interagire con la tecnologia.

«Obiettivo di questa disciplina era quello di provare l'utilità di un approccio comportamentale alla comprensione del design del software, della programmazione e dell'uso dei sistemi interattivi, e di motivare gli sviluppatori di sistema a tenere in considerazione le caratteristiche degli esseri umani (...) e di produrre una descrizione generale dell'interazione degli esseri umani con il computer che fosse riassumibile in linee guida per gli sviluppatori»[28].

Ciò implicò un'attività congiunta con gli utenti finali che avrebbero dovuto testare e criticare i sistemi, proprio sulla base della facilità e dell'immediatezza d'uso.

---

[26] ISO 9241 *Ergonomic requirements for office work with visual display terminals, part 11, Guidance on specifying and measuring usability*, 1995.

[27] G. ANGESCHI (a cura di), *Il progetto delle interfacce. Oggetti colloquiali e protesi virtuali*, Milano, Domus Academy, 1993.

[28] M. SENTINELLI, *L'usabilità dei nuovi media*, Roma, Carocci, 2003, si veda anche sul sito al seguente indirizzo web: www.urp.it/cpusabile/docs/sentinelli_usablita_nuovi_media.pdf.

Negli anni emersero ancora altri parametri, connessi ai profili di utente. Con la diffusione dell'uso dell'informatica si comprese che i sistemi avrebbero dovuto rispondere a più esigenze, determinate dai diversi bisogni dei soggetti utilizzatori. Si svilupparono così interfacce orientate a specialisti, altre invece destinate a utenti meno esperti, insomma si definì una categorizzazione di bisogni informativi che portava a soluzioni anche molto diverse fra loro.

Nella progettazione dei sistemi si doveva tenere conto di ciò e quindi era necessario considerare tre aspetti, ossia l'architettura informativa, la progettazione dell'interfaccia grafica, l'analisi dei flussi interattivi.

La discussione sul tema dell'usabilità si è evoluta negli ultimi anni acquisendo un sempre maggiore rilievo dovuto al suo impatto sulle questioni connesse alla diffusione degli strumenti tecnologici anche tra i non esperti e all'abbattimento del divario digitale.

Quando si parla di usabilità non si può non declinare ancora una volta il tema della «semplicità», della facilità di azione nel momento in cui ci si appresta ad attivare una funzione.

L'utente non deve preoccuparsi delle modalità di accesso, deve concentrarsi soltanto sui contenuti e sulle azioni che gli consentiranno di applicare il proprio modello concettuale al sistema, per avere il massimo delle informazioni nel minor tempo possibile. A questo deve servire la rete, a questo è destinato il contesto Internet, e qualsiasi passaggio che intralci questo percorso è da evitare. Quindi il mondo della rete deve essere in grado di mettere a disposizione degli utenti interfacce scarne, corredate di una grafica funzionale che tenga conto di consuetudini e aspettative dell'utente. Per dirla in altre parole tutto deve essere *user-friendly*, per raggiungere obiettivi di efficienza ed efficacia.

Le parole chiave dell'usabilità, così come proposte ormai diffusamente dagli specialisti sono quelle che seguono[29]:

Learnability: il sistema deve essere semplice da imparare in modo che l'utente possa velocemente iniziare a lavorare senza impegnare troppo tempo e risorse nella formazione.

Efficiency: il sistema deve produrre risultati in modo immediato, cosicché l'utente possa raggiungere un alto livello di produttività.

---

[29] J. Nielsen, *Usability Engineering*, Boston, Academic Press, 1993, p. 26-37.

Memorability: il sistema deve avere funzioni semplici che possano essere ricordate facilmente, in modo che l'utente casuale sia in grado di tornare a utilizzare il sistema anche dopo un lungo periodo di inutilizzo, senza la necessità di dover nuovamente imparare qualcosa.

Satisfaction: il sistema deve essere soddisfacente per l'utente che l'utilizza, così da produrre fidelizzazione e quindi valore aggiunto.

Un altro degli elementi importanti, che consente di raggiungere una buona usabilità, è il *mapping*, ossia la storia delle azioni compiute durante una sessione di ricerca e la visualizzazione del percorso tra concetti effettuato. La mappa serve a non smarrirsi, ad avere sempre la percezione del contesto mentale in cui si sta lavorando e delle risposte che il sistema fornisce in *feedback* rispetto alle azioni dell'utente.

Un'interfaccia ben progettata supporta l'usabilità anche in eventuali fasi di errore di interrogazione dell'utente. È importante in questo caso il dialogo, la segnalazione immediata dell'errore (che spesso è logico), la possibilità di non perdere quanto già recuperato nelle fasi di ricerca già effettuate, la sicurezza di poter intervenire nel percorso e di poterlo riorientare senza troppi danni, in termini di tempo o di qualità dell'interazione stessa.

Per prevenire errori alcuni sistemi utilizzano funzioni bloccanti che impediscono la reiterazione dell'errore stesso. Ciò che si richiede quindi è un buon apparato diagnostico, che consenta al sistema di individuare le azioni sbagliate che l'utente sta compiendo per fermarlo e suggerirgli le azioni corrette. È necessario pertanto poter disporre di una messaggistica efficace, di comandi *ad hoc* per interrompere le operazioni troppo lunghe e inoltre i sistemi devono prevedere la possibilità di poter tornare indietro dalle azioni intraprese.

Nella sua bella introduzione all'usabilità Sentinelli osserva:

> (...) le pagine *web* sono da immaginare come pagine di un libro: non si è mai visto un libro che usa caratteri diversi per ogni paragrafo, titoli di dimensioni e colori differenti posizionati una volta centrali e una volta a sinistra sulla testata della pagina, rimandi ad approfondimenti ogni volta presentati con uno stile diverso senza una logica di fondo. L'uso di *font* e stili diversi deve avere una sua motivazione. L'incoerenza nell'uso dei *font*, nella struttura dalla pagina o nella grafica genera una situazione di confusione.
>
> La coerenza in generale deve essere garantita a diversi livelli. Vediamoli in sintesi:
>
> - architettura informativa: disposizione e *naming* delle informazioni;
> - coerenza del linguaggio e della grafica: la stessa parola, la stessa icona, lo stesso colore devono identificare lo stesso tipo di informazione o lo stesso tipo di azione entro tutto il prodotto;

- coerenza degli effetti: gli stessi comandi, le stesse azioni, gli stessi oggetti devono avere lo stesso comportamento e produrre gli stessi effetti in situazioni equivalenti; non devono essere associati agli stessi comandi, azioni, oggetti e comportamenti diversi;
- coerenza nella presentazione: gli stessi oggetti o lo stesso tipo di informazioni devono essere collocati tendenzialmente nella stessa posizione, avere la stessa forma e lo stesso ordine;
- coerenza tra ambienti applicativi: un'applicazione oppure un sito non sono mondi isolati[30].

Come abbiamo visto sono molti gli elementi che devono esser considerati nel momento in cui si intende progettare un sistema che abbia le caratteristiche dell'usabilità. È importante che nel momento in cui si comincia a crearlo si abbiano ben chiare le finalità e i profili di utente da interessare. Il coinvolgimento dei futuri utilizzatori sarebbe auspicabile, così da eliminare fin dall'inizio alcune difficoltà che, non presenti al progettista, in quanto addirittura troppo banali, potrebbero invece essere ostacolo insormontabile per un utente che abbia altra mentalità e percorsi cognitivi di natura diversa, dovuti o ad altra professionalità o a particolari condizioni personali.

Ancora una volta l'abitudine alla collaborazione e l'attenzione alla reale «accessibilità» di quanto viene distribuito in rete sono essenziali, per garantire uguali opportunità a tutti e, nello stesso tempo, per ben impiegare le risorse (spesso di natura pubblica) che si impegnano per lo sviluppo dei siti *web*.

8.2. Accessibilità

Gli elementi fondanti di una vera democrazia risiedono in una espressione che trovo sempre di grande attualità e che siamo ancora ben lontani dal vedere realizzata: dare pari opportunità a tutti.

Come per buona parte degli ambiti, anche pubblici, tale espressione non è certamente applicabile, neanche relativamente al mondo del *web*.

---

[30] J. Nielsen, *Designing web usability: the practice of simplicity*, Indianapolis, New Riders Publishing, 2000 (tr. it. di W. Vanini, Milano, Apogeo, 2000); L. Rosenfeld, P. Morville, *Information architecture for the world wide web*, Sebastapol, O'Reilly, 1998; J. Fleming, *Web navigation: designing the user experience*, Sebastopol CA, Songline Studios, 1998.

Il mondo dei disabili è stato per molto tempo ai margini del *web*, nonostante fossero proprio i disabili i soggetti più interessati a interagire con il nuovo strumento che, in tutta evidenza, avrebbe potuto fornire molte opportunità. L'accessibilità ai siti per i disabili a tutt'oggi è tutt'altro che garantita, nonostante l'attenzione che a livello internazionale si è data alla questione e nonostante le norme emanate in Italia, che avrebbero dovuto dare impulso alle iniziative in questa direzione.

Il tema dell'accessibilità è stato trattato in alcuni provvedimenti, tra cui i più rilevanti sono:

Purtroppo le amministrazioni non hanno seguito in generale quanto previsto dalla legge e non hanno considerato prioritari gli investimenti in questo settore, anzi tuttora la situazione italiana è tra le più arretrate in Europa.

Siamo testimoni di una vera e propria sconfitta delle istituzioni, un segnale di gravissima inciviltà che si aggiunge a quello dell'inaccessibilità dei musei, delle stazioni, dei teatri e di tanti uffici pubblici.

> «The power of the *web* is in its universality. Access by everyone regardless of disability is an essential aspect».

La responsabilità della P.A. è davvero rilevante, se si pensa a quanto già si sarebbe potuto fare in questo ambito.

A questo proposito c'è una riflessione da fare: utilizzando la rete è possibile acquisire una conoscenza preziosa su mondi lontani, su culture diverse, una conoscenza sul pensiero dell'uomo, una conoscenza immediata dei fatti dell'attualità e della storia, che può esser acquisita in modo autonomo e senza intermediazioni. Un universo di opportunità che sono lì, a portata di mano, acquisibili con un *clic*, ma nello stesso tempo «irraggiungibili» per un certo numero di uomini e donne, che non sono stati abbastanza fortunati e che hanno una qualche disabilità.

La contraddizione è violenta. In tutti questi anni la nostra società non è riuscita a porsi in modo prioritario il problema di fornire a tutti i cittadini strumenti che facilitino l'approccio alla rete. Un impegno civile che appare improcrastinabile e che deve vedere protagoniste le istituzioni e i decisori politici, per una battaglia sui diritti che è urgente combattere.

La nostra normativa prevede una serie di atti relativi all'accessibilità, tra cui una circolare del 2001 che contiene indicazioni per la costruzione dei siti *web* delle amministrazioni pubbliche che fa riferimento al D. Lgs. n. 29/93 ed è indirizzata a chiunque all'interno delle amministrazioni

Circolare del Dipartimento per la Funzione Pubblica 13 marzo 2001, n. 3/2001	Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti web delle pubbliche amministrazioni (v. Appendice, All. 4)
Circolare AIPA 6 settembre 2001, n. 32	Criteri e strumenti per migliorare l'accessibilità dei siti web e delle applicazioni informatiche a persone disabili
Direttiva del Ministero per l'innovazione e le tecnologie 30 maggio 2002	Conoscenza e uso del dominio Internet 'gov.it' e efficace interazione del portale nazionale "italia.gov.it" con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali
Legge 9 gennaio 2004, n. 4	Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici (v. Appendice, All. 5)
Decreto del Presidente della Repubblica 1° marzo 2005, n. 75	Regolamento di attuazione della legge 9 gennaio 2004, n. 4 per favorire l'accesso ai soggetti disabili agli strumenti informatici (v. Appendice, All. 6)

pubbliche abbia responsabilità in merito alla progettazione, realizzazione e manutenzione di sistemi informativi basati sulle tecnologie del *web*.

La direttiva si pone in linea con il piano d'azione *e-government* e si richiama ai documenti elaborati nel 2000 in sede di Unione europea e prodotti in occasione della Conferenza ministeriale di Lisbona e della Conferenza Ministeriale di Feira, nonché alle linee guida sull'accessibilità dei siti *web* del W3C.

Obiettivo della direttiva è fornire indicazioni sugli aspetti più importanti che riguardano le reali fruizioni dei siti *web* nelle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento al contesto organizzativo, all'usabilità del *web*, all'accessibilità delle informazioni (v. *infra*, par. 8).

Vi si dice che i siti devono essere accessibili e progettati in modo che la loro consultazione sia possibile anche per individui affetti da disabilità fisiche o sensoriali, o condizionati dall'uso di strumenti con prestazioni limitate o da condizioni ambientali sfavorevoli. Si ricorda ai dirigenti che l'esclusione causata da barriere di comunicazione deve essere considerata

particolarmente grave e che si deve compiere ogni sforzo perché i siti *web* dell'amministrazione pubblica siano accessibili.

La circolare invitava a intervenire in tutti i siti pubblici entro sei mesi, invitando nel contempo tutti coloro che già potevano farlo ad applicare fin nei dettagli le linee guida sull'accessibilità dei siti prodotte dal W3C, con le procedure di verifica in esse suggerite. Indicava inoltre di completare il progetto o la ristrutturazione dei siti in tal senso, al fine di raggiungere comunque un livello più alto di accessibilità.

La circolare rappresenta un caso da manuale di «non applicazione», in quanto non vennero fornite le risorse economiche necessarie alle amministrazioni per intervenire in modo capillare su tutti i siti e l'iniziativa rimase del tutto volontaristica, affidata a funzionari e dirigenti particolarmente sensibili. A dimostrazione di questo basta navigare in rete fra i vari siti italiani per rendersi conto della grave situazione di ritardo che si registra nel nostro paese.

Per avere un'idea più precisa delle azioni che si possono intraprendere e dello stato dell'arte delle tecnologie per l'accessibilità, si introducono qui alcune considerazioni condivise a livello internazionale[31].

Le modalità con cui si impostano i sistemi rappresentano il punto di partenza per affrontare questa problematica.

Fin dalla prima fase, quella del *design* delle interfacce, è indispensabile pensare in termini di progettazione universale e quindi realizzare prodotti che siano utilizzabili da tutti, disabili compresi. È noto infatti che gli interventi necessari per adeguare secondo la logica dell'accessibilità sistemi concepiti in modo difforme da ciò, sono in genere costosi e spesso non danno i risultati attesi, poiché la loro logica risulta stravolta rispetto all'impostazione iniziale.

I sistemi devono essere in grado di rispondere a esigenze diversificate, in quanto numerose sono le situazioni di disabilità che possono essere ricondotte ai seguenti profili: disabilità sensoriali (vista, udito), disabilità motorie (impedimenti vari all'uso delle mani) e disabilità psichiche o cognitive.

---

[31] Per un'ampia trattazione sul tema cfr. i documenti prodotti dal progetto WAI (*Web Accessibility Initiatives*) del Consorzio W3C e la guida L. BURZAGLI e P. GRAZIANI (a cura di), *Accessibilità di siti web: Problematiche reali e soluzioni tecniche*, disponibile all'indirizzo *web* http://www.ifac.cnr.it/smid/accesso/accesso.htm.

I problemi di accessibilità sono profondamente diversi nei vari casi.

Le persone ipovedenti, ad esempio, utilizzano il monitor come dispositivo d'uscita dell'informazione, attraverso l'applicazione di accorgimenti particolari (aumento della dimensione del *font* usato, utilizzo di software di ingrandimento generale dello schermo oppure l'impostazione di colori particolarmente adatti a esaltare le varie parti della presentazione a video). Per i non vedenti invece occorre fare uso di dispositivi di output fisicamente diversi, a partire dal *monitor* che si basa su un'uscita audio, come un sintetizzatore vocale, o su un'uscita tattile, come il *display* Braille.

In ambedue i casi l'informazione viene a essere riorganizzata e appare sullo schermo dopo un'operazione di filtraggio, che permette di selezionare e rileggere in forma sequenziale quello che l'utente normale abbraccia con la vista in modo panoramico.

Appare evidente che, nel caso di uso di programmi di accesso a siti *web*, la complessità delle pagine ipertestuali influenza direttamente la loro accessibilità per chi usa uno *screen reader* per sintesi vocale o per *display* Braille. Sarà allora compito dell'autore delle pagine *web* rendere più facilmente accessibile la pagina stessa utilizzando le componenti audio, per cui avremo *file* audio, che fanno da corredo sonoro alla grafica, oppure registrazioni.

Le altre disabilità fisiche possono andare dalla disabilità dell'udito, a quella data dalla paralisi, dall'incapacità di controllare i propri movimenti a causa di spasmi nervosi, fino a giungere, nel peggiore dei casi, a una mobilità residua quasi nulla, che permette di interagire col computer solo mediante l'invio di un comando di assenso, come il battito dell'occhio o il soffio in una cannuccia, unico modo per selezionare l'azione proposta dal computer con una lista di possibilità.

La tecnologia ha già risposto a queste esigenze, mettendo a punto dei dispositivi particolari, come tastiere di dimensioni maggiorate e con accorgimenti per evitare pressioni accidentali di tasti, oppure emulatori di *mouse*, in grado di sfruttare al meglio le capacità residue dell'utente colpito da questo tipo di menomazione.

Per la manipolazione di oggetti grafici, come bottoni, icone e barre di scorrimento, un utente con ridotta capacità motoria si può servire di un emulatore di *mouse*, cioè di un dispositivo hardware e software in grado

di produrre movimenti programmati del puntatore del *mouse*, controllati con comandi elementari simili a quelli che vengono usati per la selezione di tasti virtuali.

Per le disabilità cognitive (apprendimento, *deficit* di attenzione, ecc.) i problemi sono di tipo diverso, infatti l'utente affetto da tale disabilità farà fatica ad «accedere», cioè a «capire» pagine *web* troppo complesse, o in cui le componenti in movimento siano troppo veloci, dal momento che le sue capacità residue potrebbero non consentirgli di cogliere fino in fondo tutti gli aspetti dell'informazione introdotta nella pagina. In questi casi un'immagine, piuttosto che una lunga scritta, può essere un modo migliore e più sintetico per seguire un certo itinerario di navigazione in rete. Allo stesso modo vanno evitati effetti lampeggianti, che possono generare un'incapacità di afferrare il senso dell'informazione ivi contenuta.

Va comunque sottolineato - come notano Burzagli e Graziani - che creare documenti accessibili non significa rinunciare a qualcosa, ma, al contrario, arricchire il documento stesso con componenti che lo completano e lo rendono più adatto alla consultazione, in qualunque circostanza. Ad esempio, contrariamente a quanto si ritiene con un diffuso luogo comune, un documento accessibile ai ciechi non deve essere necessariamente un documento puramente testuale. Può contenere immagini, grafici, può essere strutturato in modo razionale; basta che le sue componenti orientate alla vista siano accompagnate da informazioni alternative, che ne descrivano la funzione, e che non siano quindi di impedimento all'orientamento nel documento stesso.

Un analogo concetto vale per la struttura del testo, per la quale si può anzi ribadire che, se ben progettata per la navigazione di una persona non vedente, a maggior ragione sarà più che adatta anche per tutti gli altri utenti.

Il principio fondamentale da applicare, ai fini dell'accessibilità, è che gli autori non devono essere scoraggiati dall'usare elementi multimediali, ma piuttosto incoraggiati a farne uso, in modo tale da assicurare che quel materiale che essi pubblicano sia accessibile a un'utenza la più vasta possibile. Nel caso in cui si ponga la condizione che una parte di documento non sia accessibile, per motivi oggettivi e non superabili, si deve fare in modo che ciò non determini l'inaccessibilità *tout cour* ad altre

parti di documento, che invece potranno opportunamente essere trattate in modo tale da diventare accessibili.

Lo sforzo pertanto deve essere fatto in ogni caso e non ci sono motivazioni di tipo tecnologico che possono essere avanzate per giustificare l'inaccessibilità dei sistemi. In conclusione, ciò che intendo dire è che è necessaria una grande sfida di civiltà cui la P.A. non può più sottrarsi[32].

9. DIVARIO DIGITALE E PARI OPPORTUNITÀ

Abbiamo parlato delle opportunità offerte dalla rete per esercitare le prerogative di *e-democracy*, ma le condizioni di accesso sono ben diversificate fra cittadini.

Le soluzioni per attenuare il divario fra soggetti nell'accessibilità sono 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 il cui obiettivo è quello di innalzare il livello di digitalizzazione della cittadinanza, rendendo più capillare la diffusione delle tecnologie di base e delle abilità minime.

Il tema centrale, in questo momento, dovrebbe essere quello degli investimenti sulla larga banda o sulle nuove tecnologie della comunicazione, per raggiungere il maggior numero possibile di cittadini, anche nelle zone più impervie delle regioni.

Come si legge nel rapporto CENSIS 2004[33], le nuove tecnologie, e in particolare il PC e la telematica, costituiscono una straordinaria risorsa per il paese, ma come in ogni rivoluzione esiste il rischio che si determini una frattura sociale e che l'analfabetismo informatico vada a sommarsi ai vecchi motivi di esclusione. Ci si riferisce qui, ovviamente, alle fasce più deboli, ossia casalinghe, pensionati, persone con basso livello di reddito e scolarità, extracomunitari.

È sulla base di queste considerazioni che dobbiamo essere consapevoli che la realtà è molto complessa e che la questione del *digital divide* è tutt'altro che superata, come non lo sono le differenze geografiche, culturali e anagrafiche che caratterizzano la domanda di servizi della P.A.

---

[32] L. BURZAGLI e P. GRAZIANI (a cura di), *Accessibilità di siti web*, op. cit. 4-5.

[33] Rapporto CENSIS, *E-democracy: un'oppurtunità per tutti*, op. cit., p. 37.

Il rischio che emerge dai dati CENSIS è di trovarsi tra pochi anni con una cittadinanza di serie A, capace di dialogare con le P.A. attraverso la rete, e una cittadinanza di serie B, ancora in fila agli sportelli. Ciò che bisogna considerare quindi è il *divide* geografico, il *divide* generazionale, il *divide* culturale e il *divide* di genere. Solo quando avremo sviluppato metodi e strumenti che ci consentano di intervenire su questo nuovo disagio potremo affrontare con una qualche credibilità il tema della democrazia elettronica e della cultura della partecipazione, solo allora potremo parlare di cittadinanza digitale senza avere la percezione di riferirsi a questioni che interessano solo una nicchia fortunata di popolazione.

A livello internazionale non si nasconde tuttavia una preoccupazione crescente per il persistere del divario digitale. Si sta infatti creando un pericoloso solco tra chi ha accesso alle opportunità di Internet e chi ne rimane escluso. Si tratta di una nuova forma di divisione sociale ed è quindi compito dei Governi, sia attraverso interventi di tipo tradizionale, sia attraverso politiche di *e-government*, intervenire per rimuovere questi ostacoli e passare dal *digital divide* al *digital dividend.*

In molti paesi del Nord Europa, oltre naturalmente a Stati Uniti e Canada, si è raggiunto un tasso di penetrazione di Internet soddisfacente. Ci si riferisce ai paesi del Nord Europa, in particolare Norvegia, Finlandia, Svezia, Islanda, Regno Unito. Per Italia, Francia e Germania si registra un ritardo, rispetto alle possibilità offerte dall'analisi del PIL (ciò significa che in questi paesi lo sviluppo dovrebbe essere superiore, date le condizioni sociali).

Al contrario, alcuni paesi con reddito medio inferiore, come l'Estonia, la Slovenia e la Slovacchia, stanno dimostrando particolare vivacità nella diffusione delle nuove tecnologie. La maggior parte dei paesi a basso reddito, invece, ha una diffusione di Internet effettivamente inferiore a quella prevista, a conferma della presenza di un *digital divide* ancora preoccupante.

Non si può certo affermare che lo strumento per rilanciare le aree in ritardo sia la tecnologia dell'informazione. Tuttavia sta aumentando il consenso intorno alle politiche di *e-government* che possono svilupparsi almeno secondo tre filoni: l'aumento dell'efficienza interna delle amministrazioni, la crescita di una coscienza collettiva sui diritti e doveri dei cittadini e degli stati e, infine, il sostegno alla formazione.

Non vi è dubbio, infatti, che la capacità di un territorio di svilupparsi è legata alla qualità del suo capitale umano, che può senz'altro evolvere anche in seguito all'accesso a Internet e alle sue opportunità.

Stiamo vivendo una grande opportunità per la crescita collettiva degli uomini e delle donne di questo millennio, ma nello stesso tempo credo non si possa a fare a meno di preoccuparsi per gli squilibri che si stanno determinando. È necessario allora avere sempre la consapevolezza dei limiti dello sviluppo e dell'entità degli investimenti che andranno garantiti (sia all'interno degli stati che a livello internazionale), perché le nuove tecnologie della comunicazione possano porsi realmente al servizio delle collettività nazionali, salvaguardando i principi di equilibrio, giustizia e condivisione, in una prospettiva di evoluzione complessiva dello scenario internazionale che dia le medesime opportunità a tutti.

10. *E-DEMOCRACY* SENZA CITTADINI

Uno dei temi di interesse nella discussione sul rapporto tra P.A. e cittadini è la valutazione dello stato di soddisfazione dei cittadini nei confronti delle scelte operate dalle amministrazioni per avviare nuove relazioni alla luce delle esigenze sempre più diffuse di strumenti che supportino i percorsi di democrazia partecipativa.

Indagini sulla qualità percepita sono adottate in molti servizi di sportello, ospedali, scuole, asili nido, servizi pubblici locali, ma anche da parte di molte amministrazioni centrali.

Sembra di poter dire che ciò sia il segno di una cultura (che va lentamente affermandosi) di maggiore considerazione per i bisogni del cittadino e di una consapevolezza più diffusa dell'importanza del suo giudizio per orientare le scelte dell'amministrazione e valutare la qualità dei servizi offerti.

Si tratta, in altre parole, di passare dalla buona volontà di qualche bravo amministratore nel verificare l'impatto del servizio erogato sui cittadini, a una visione che sviluppi una cultura sistematica della valutazione e una modalità stabile di ascolto e considerazione della voce del cittadino.

La prospettiva che si configura implica il «volersi far carico» dei bisogni espressi. Ormai grazie alla rete chiunque può far pervenire i propri giudizi sull'operato dell'amministrazione in modo molto rapido e nello stesso modo potrebbe influire sulle scelte amministrative.

Inutile aggiungere che i sistemi di *e-democracy* devono però essere realmente utilizzabili e che bisogna avere la volontà politica di mettere i cittadini nella condizione di poter conoscere tutte le informazioni sulle scelte dell'amministrazione per consentire loro di esercitare il legittimo potere di controllo.

Sappiamo invece che non sempre le amministrazioni si muovono in questa direzione e sappiamo anche che ciò non è casuale, proprio perché può essere utile avere mani libere in occasione di scelte poco popolari. In questo caso si preferisce evitare il dibattito, piuttosto che affrontarlo e giustificare le scelte.

A questo proposito viene da sorridere quando si pensa, ad esempio, al numero davvero esiguo di delibere relative a scelte urbanistiche rese disponibili in rete prima della loro approvazione in giunta, oppure a quanto viene fatto conoscere del dibattito istruttorio all'interno delle commissioni consiliari che trattano le questioni più delicate. Se si mettessero a disposizione le informazioni, i cittadini potrebbero intervenire per tempo esprimendo il proprio parere e magari dando pubblicità a qualche scelta che è interesse dell'amministrazione non rendere pubblica, se non al momento in cui sia realmente operativa e non ci siano più i tempi per impedirne l'attuazione.

Chiunque abbia esperienza di amministrazione pubblica sa che purtroppo è questo ciò che accade più frequentemente, in barba a tutte le filosofie ispirate alla *e-democracy* e alla partecipazione.

In rete insomma finiscono le informazioni e i problemi di minor rilievo o le questioni su cui non c'è conflittualità, cosicché possiamo dire, senza timore di essere smentiti, che siamo in presenza di una democrazia per certi aspetti truccata, nonostante le dichiarazioni pubbliche degli amministratori e le enormi opportunità offerte dalla rete.

Nel prossimo futuro potremmo pertanto essere nella condizione di avere un cittadino ormai in grado di accedere alla rete e di usufruire dei suoi contenuti, a patto però che coloro che hanno responsabilità politica e amministrativa decidano di mettergli a disposizione servizi e informazioni per far sì che venga esercitato il diritto di partecipazione.

Ormai si può affermare che la tecnologia ha già messo a disposizione tutti gli strumenti necessari perché ciò avvenga e mi riferisco alla carta d'identità elettronica e alla firma digitale, fino a strumenti come il pro-

tocollo informatico, la gestione informatizzata dei flussi documentali o l'archiviazione ottica che possono entrare a far parte della dotazione strumentale di competenza degli uffici pubblici.

La considerazione che emerge, quindi, alla luce delle riflessioni svolte, è che la diffusione delle politiche di *e-government* determina una situazione favorevole perché si attui una *governance* condivisa dei processi amministrativi che, a sua volta, può auspicabilmente condurre all'affermarsi di un certo livello di *e-democracy* all'interno della società.