

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA

FACOLTA' DI LETTERE E FILOSOFIA

Corso di laurea in Scienze della comunicazione pubblica, sociale e politica

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ED E-DEMOCRACY. IL CASO DEL
SITO STUDENTI&CITTADINI

Tesi di laurea in
Comunicazione Pubblica

Relatore

Prof. Roberto Grandi

Correlatrice

Prof.ssa Antonella Mascio

Presentata da

Andrea Gualandi

Sessione III

Anno accademico 2007/08

Indice

<i>Introduzione</i>	p. 7
<i>Parte I</i>	
<i>Riforma della Pubblica Amministrazione</i>	
<i>Principi costituzionali e legislazione</i>	
1. Diritti fondamentali	19
1.1 I diritti di cittadinanza ed il diritto di informazione	
2. Partecipazione, accessibilità, trasparenza	22
2.1 Gli istituti di partecipazione e il diritto di accesso: L.142/90	
2.2 La trasparenza dell'attività amministrativa e l'accesso: L. 241/90	
2.3 Gli URP e la funzione di comunicazione: il D.L. 29/93	
3. Le leggi Bassanini	26
3.1 La prima legge Bassanini: decentramento e semplificazione	
3.2 La seconda legge Bassanini: snellimento e riorganizzazione	
3.3 La terza e la quarta legge Bassanini	
4. La riforma costituzionale del 2001	29
4.1 Riforma del Titolo V della Costituzione	
4.2 Il principio di sussidiarietà	
5. L'Unione Europea ed il piano eEurope	34
5.1 eEurope 2002	
5.2 eEurope 2005	
5.3 iEurope 2010	

Parte II

Nuove tecnologie e Pubblica Amministrazione

L'impatto dell'e-democracy

1. Tecnologie al servizio dell'innovazione amministrativa	43
1.1 Informatizzazione della Pubblica Amministrazione	
1.2 e-Government ed e-Democracy	
1.2.1 Definizioni	
1.2.2 Funzioni	
2. Strumenti di e-government	48
2.1 Tecnologie di identificazione	
2.2 Tecnologie di back office	
2.3 Tecnologie di front office	
2.4 La comunicazione interna	
3. Strumenti di e-democracy	53
3.1 Tecnologie per l'informazione	
3.2 Tecnologie per il dialogo	
3.3 Tecnologie per la consultazione	
3.4 Altre tecnologie	
4. Modelli di democrazia elettronica	60
4.1 E-government	
4.2 E-democracy amministrativa	
4.3 E-democracy consultiva	
4.4 E-democracy partecipativa	
4.5 E-democracy deliberativa	

Parte III

Pratiche di e-democracy

Il progetto “Studenti&Cittadini” ed altre esperienze

1. L’esperienza del laboratorio di e-democracy	67
1.1 Le attività del laboratorio	
2. Descrizione del progetto “Studenti&Cittadini”	70
2.1 “Partecipa.net” ed il contesto	
2.2 Presentazione del progetto	
2.3 Il web 2.0 e il giornalismo civico partecipativo	
2.4 Il sito Internet “Studenti&Cittadini”	
2.5 Alcuni dati statistici sul progetto	
2.6 Una comunicazione imperniata sui giovani	
3. Analisi del progetto “Studenti&Cittadini”	81
3.1 Perché analizzare il progetto “Studenti&Cittadini” ?	
3.2 Categorie analitiche	
3.2.1 Autorevolezza	
3.2.2 Attendibilità delle fonti	
3.2.3 Cittadinanza	
3.2.4 Professionalità	
3.2.5 Conoscenza	
3.2.6 Localizzazione	
3.3 Considerazioni sull’analisi	
4. Il punto della situazione sulle pratiche di e-democracy	95
4.1 L’esperienza italiana	
4.2 L’esperienza degli altri Paesi	
4.2.1 Unione europea	
4.2.2 I principali Paesi europei	
4.2.3 Le esperienze al di fuori dell’Europa	

<i>Considerazioni conclusive</i>	107
<i>Appendice: risorse on-line dell'e-democracy</i>	115
<i>Bibliografia</i>	141
<i>Ringraziamenti</i>	145

Abstract

La pubblica Amministrazione italiana è stata interessata da un cambiamento, che è tuttora in corso. Alla base di questa riforma strutturale vi è una rinnovata concezione del cittadino. Strumento in forza alle Amministrazioni per relazionarsi con i cittadini moderni in maniera più efficace è la **comunicazione pubblica**. Tale disciplina, il cui nome indica già la propria attività caratterizzante, va considerata un'opportunità, una leva per avviare quel cambiamento in nome di concetti quali la *trasparenza*, *la semplificazione*, *l'accessibilità*, *l'efficacia*, *l'efficienza* e *la riduzione dei costi*.

Lo sviluppo delle tecnologie si inserisce tra gli strumenti della riforma fin da quando se ne intravedono le enormi potenzialità. L'introduzione delle **nuove tecnologie** nei processi amministrativi ha in Italia una storia oltre che decennale, ma l'impressione è quella che le potenzialità non siano state sfruttate a dovere. La causa può in parte risalire ad un *modello burocratico* che non si è adattato alla sperimentazione delle tecnologie; d'altra parte, l'introduzione di tecnologie di ultima generazione nella pubblica amministrazione ha incontrato una consistente *resistenza culturale* al cambiamento, che in molti casi ne ha compromesso l'integrazione.

E-government ed **e-democracy** sono spesso confuse tra loro, è necessario distinguerle:

La prima, l'*e-government*, si riferisce all'applicazione delle nuove tecnologie alle relazioni tra Amministrazioni e cittadini, al fine di renderle più *rapide ed efficienti*. Secondo questo approccio, le tecnologie rivestono un ruolo molto importante nel facilitare il raggiungimento dei cittadini da parte dell'Amministrazione nell'erogazione dei servizi.

Per *e-democracy* si intende un vero e proprio istituto di partecipazione. Fin dalle sue prime applicazioni alla fine degli anni Ottanta

negli Stati Uniti, l'e-democracy si presentava come una nuova modalità di *democrazia inclusiva*, nella quale i cittadini entrano a far parte dei processi decisionali che li riguardano.

Generalmente si tende a confondere e-government ed e-democracy, o peggio le si considera una a prescindere dall'altra. Il giusto approccio consiste invece nel considerarle strettamente **interdipendenti**; spesso ciò non accade e si considera erroneamente di maggiore importanza l'e-government rispetto all'e-democracy. Ne consegue che anche l'enorme potenziale dell'e-government si realizza solo in parte, mentre l'e-democracy trova applicazione in modo frammentato, solamente in quelle Amministrazioni dotate di competenze e mentalità progettuale adeguate.

La conseguenza di questo *modus operandi* è una marcata **localizzazione** delle iniziative di e-democracy, in quei territori che hanno investito spontaneamente nella *democratizzazione della sfera pubblica*, riconoscendola quale elemento di valore e di crescita. Rimangono invece molte amministrazioni interessate al progresso tecnologico degli uffici amministrativi, pur mantenendo un profilo burocratico, tradizionale e poco incline ai processi decisionali partecipati. Nei contesti poco inclini alla partecipazione, la rivoluzione tecnologica degli ultimi anni entra solo nella misura in cui può servire ad ottimizzare processi operativi, ma non si riscontra una vera apertura al cambiamento. Questo modello di amministrazione è stato definito da Gregorio Arena «Paradigma Bipolare», intendendo con questa espressione un modello di Amministrazione che vede la netta contrapposizione di cittadini ed Amministrazione Pubblica.¹

Le pagine che seguono sono frutto di un lavoro cominciato nel mese di novembre 2007, quando ho deciso di aderire ad un **laboratorio formativo** dell'Università degli studi di Bologna. Il laboratorio formativo, offerto dal Corso di Laurea Specialistica in Scienze della Comunicazione Pubblica, Sociale e Politica, è stato coordinato dal dottor Emanuele Bassetti e diretto dalla presidente del corso di laurea Pina Lalli. L'argomento del laboratorio è stato lo studio delle applicazioni e degli strumenti di e-democracy.

¹ Cfr. G. Arena, *Cittadini Attivi*, Laterza, Roma-Bari 2006.

L'attività si è concentrata prevalentemente sul progetto “**Studenti & Cittadini**”, un sito Internet pensato per i giovani ed arricchito dai contributi e dalle loro stesse esperienze, realizzato e coordinato dall'Assemblea Legislativa Emilia-Romagna. La mia attività si è spostata successivamente per un periodo di circa tre mesi² sullo stato delle esperienze di e-democracy in Italia e nel resto del mondo.

Il sito Internet “Studenti & Cittadini” è un progetto realizzato dall'Assemblea Legislativa Emilia-Romagna. Il sito si propone sia come strumento di informazione, sia come base interattiva tra gli utenti e le istituzioni; gli utenti, che nel caso specifico si configurano anche come principali produttori di contenuti del sito, sono gli studenti delle scuole. Obiettivo dichiarato di questo progetto è il **coinvolgimento** dei ragazzi nelle attività dell'**Assemblea Legislativa**: gli studenti entrano in contatto con questa istituzione ed hanno l'opportunità di scoprirne le funzioni, i compiti, le persone che vi lavorano ed i rispettivi ruoli. Nel momento in cui entrano in contatto con l'istituzione e la esplorano, anche fisicamente grazie alle visite guidate organizzate dalle scuole, i ragazzi portano le loro esperienze e la loro prospettiva di giovani cittadini in questa sede.

Si è scelto di procedere all'analisi attraverso una serie di categorie che consentisse di coprire l'ampio spettro delle ricadute del progetto sul piano della partecipazione. Le categorie sono:

- **Autorevolezza;**
- **Attendibilità;**
- **Cittadinanza;**
- **Professionalità;**
- **Conoscenza;**
- **Localizzazione.**

L'intuizione di grande spessore alla base del progetto sta nel fatto che la partecipazione non possa essere considerata un effetto automatico derivante dalla semplice larga diffusione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La partecipazione elettronica è senza dubbio strettamente connessa alla percentuale di individui che hanno accesso a tecnologie adeguate, ma se questa fosse l'unica spiegazione non si chiarirebbe per quale motivo, anche in presenza di una penetrazione ormai

² Maggio, giugno e luglio 2008.

diffusissima di Pc e Internet, le iniziative di e-democracy stentano ad incontrare il favore delle amministrazioni e la convincente risposta in termini di partecipazione da parte dei cittadini. La caratteristica che permette di distinguere questo da altri progetti di e-democracy è l'attenzione al tema della **sensibilizzazione**.

Le iniziative di e-democracy possono essere di due tipi: *bottom-up* e *top-down*. Fanno parte della prima tipologia quelle iniziative che traggono la propria origine dal basso, ovvero, in questo caso specifico, da un'esigenza dei cittadini di partecipare attivamente. Del secondo tipo fanno parte invece le esperienze la cui iniziativa risiede a livello centrale, a livelli decisionali alti. Tipiche iniziative rispondenti ad un approccio "bottom up" sono quelle sorte prevalentemente negli Stati Uniti, per dare voce ai cittadini su questioni concrete, la cui soluzione è stata fin da subito negoziata con la società civile. Uno dei migliori rappresentanti di questo approccio è "e-democracy.org", un progetto di partecipazione elettronica che coinvolge i cittadini del Minnesota. Diverso è il discorso per quanto riguarda le iniziative guidate da una logica "top down", delle quali la maggior parte delle esperienze del nostro Paese sono rappresentanti. Attraverso un'attività di sensibilizzazione mirata è possibile, ed auspicabile, che venga annullato questo divario che intercorre tra l'una e l'altra tipologia. Il caso del sito "Studenti&Cittadini ritengo possa a tal riguardo rappresentare una buona pratica.

Appare evidente, giunti al termine di questa riflessione, come non sia possibile trascurare l'*e-democracy* quando si parla di *e-government* (ma è vero anche il contrario). L'applicazione di misure di e-government, anche se ben congegnate, sganciate da un contesto democratico inclusivo, porta con sé un rischio di portata enorme. Il pericolo è quello di ridurre i cittadini a consumatori dei servizi tralasciando la componente di *citizenship*, ovvero la cittadinanza, che è il vero valore aggiunto di queste iniziative. La partecipazione alle decisioni pubbliche comporta lo sviluppo della **cittadinanza**, un elemento che cresce e si alimenta nei processi partecipati nella misura in cui i cittadini contribuiscono attivamente alla vita pubblica. Si può affermare che in ogni progetto di partecipazione elettronica vi sia **una parte manifesta**, riguardante l'ambito particolare in cui si attiva la

partecipazione. Ad esempio, nel caso si voglia conoscere l'opinione degli abitanti di un quartiere sul modo in cui valorizzare un'area recentemente recuperata dal degrado, l'intenzione evidente dell'amministrazione è quella di coinvolgere gli abitanti della zona nel processo decisionale. Si può affermare vi sia anche una **parte non manifesta** in ogni progetto di e-democracy, che riguarda lo sviluppo della *netizenship*, ovvero la cittadinanza virtuale. E' a questo livello, che le proposte di partecipazione si infrangono contro resistenze tecnologiche, ma più spesso culturali e psicologiche. E' a questo livello, che si può intervenire al fine di avvicinare i cittadini a ciò che appartiene loro di diritto sensibilizzandoli ad una cultura della partecipazione e al pieno rispetto dei diritti di cittadinanza. E' a questo livello, infine, che è necessario (ri)costruire una cultura della partecipazione e del dialogo che contribuisca ad affermare un atteggiamento positivo da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Bibliografia

Arena G., *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari 2006.

Beck U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci 1999.

Bentivegna S., *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari 2002.

Berardi F. (a cura di), *Dalla democrazia di massa alla democrazia proliferante*, in Id., *Cibernauti: tecnologia, comunicazione, democrazia*, Castelvechi, Roma 1996.

Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1991.

Bolognini M., *Democrazia elettronica – Metodo Delphi e politiche pubbliche*, Carocci, Roma 2001.

Castells M., *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano 2002.

Crouch C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003.

Dahl R.A., *Sulla democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2000.

Dahl R.A., *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma 1990.

De Kerckhove D., *La pelle della cultura: un'indagine sulla nuova realtà elettronica*, Costa & Nolan, Ancona-Milano 1996.

De Kerckhove D., Tursi A. (a cura di), *Dopo la democrazia? – Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano 2006.

De Rosa R., *Fare politica in Internet*, Apogeo, Milano 2000.

Faccioli F., *Comunicazione Pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma 2000.

Fishkin J.S., *La nostra voce: opinione pubblica e democrazia, una proposta*, Marsilio, Venezia 2003.

Formenti C., *Incantati dalla rete. Immaginari, utopie e conflitti nell'epoca di Internet*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2000.

Freschi A.C., *Reti virtuali e partecipazione sociale*, Carocci, Roma 2002.

Giddens, A., *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna 1994.

Giddens A., *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, Bologna 2000.

Grandi R., *La comunicazione pubblica .Teorie, casi, profili normativi.*, Carocci, Roma 2007.

Habermas J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari 1962.

Kelly K., *Out of control. La nuova biologia delle macchine, dei sistemi sociali e dell'economia globale*, Apogeo, Milano 1996.

Lévy P., *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano 1996.

Lévy P., *Cybercultura. Gli usi sociali delle nuove tecnologie*, Feltrinelli, Milano 1999.

Lyon D., *L'occhio elettronico. Privacy e filosofia della sorveglianza*, Feltrinelli, Milano 1977

Lyon D., *La società dell'informazione*, Il Mulino, Bologna 1988.

McLuhan M., *La Galassia Gutenberg. Nascita dell'uomo tipografico*, Armando Editore, Roma 1976.

McLuhan M., *Il villaggio globale. 21° secolo: trasformazioni nella vita e nei media*, Sugar, Milano 1989.

Miani M., *La comunicazione politica in Internet*, Luca Sossella Editore, Roma 2003.

Miani M., *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, Il Mulino, Bologna 2005.

Negroponete N., *Essere digitali*, Sperling & Kupfer Editori, Milano 1995.

Orwell G., *1984*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano 1950.

Pittèri D., *Democrazia elettronica*, Laterza, Roma-Bari 2007.

Privitera W., *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Roma-Bari 2001.

Raniolo F., *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna 2002.

Rifkin J., *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano 2000.

Rheingold H., *Comunità virtuali : parlare, incontrarsi, vivere nel ciber spazio*, Sperling & Kupfer, Milano 1994.

Rodotà S., *Tecnopolitica – La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari 1997.

Rousseau J.-J., *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino 1961.

Rovinetti A., *Comunicazione pubblica. Sapere e fare*, Il Sole 24 Ore, Milano 2007.

Spadafora I., *Tecnologie dell'informazione. Mercato, società, cultura*, Bollati Boringhieri, Torino 2003.

Sunstein C., *Republic.com*, Princeton University Press, Princeton-Oxford 2001.

Thompson J.B., *Mezzi di comunicazione e modernità. Una critica sociale dei media*, Il Mulino, Bologna 1998.

Weber M., *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano 1961.

Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, CEDAM, Padova 1998.