

Stato, cittadinanza e NUOVE TECNOLOGIE

Nonostante i molti passi in avanti fatti durante l'età repubblicana vi è ancora un *deficit* sul piano dei diritti di cittadinanza che, malgrado gli sforzi, non riesce ad essere colmato. Le ragioni di questo ritardo sono molteplici e attraversano la storia politico-istituzionale-burocratica del nostro Paese. Tale problema potrebbe ricevere un contributo importante da un nuovo e straordinario fattore di cambiamento, emerso in questi ultimi anni, che ha rivoluzionato il modo di vivere dell'uomo contemporaneo: l'innovazione tecnologia e, in particolare, dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'avvento della società tecnologica, infatti, apre nuove frontiere anche nell'universo dell'agire politico, dell'organizzazione e del funzionamento dello Stato. In altre parole, oggi, l'evoluzione storica dei modelli e dei processi politici è estremamente influenzata dalle nuove opportunità offerte dalla tecnologia.¹

Cause e motivazioni del deficit della cittadinanza

Fino a qualche decennio fa il rapporto tra il cittadino, sia con la pubblica amministrazione (d'ora in poi P.A.), sia con le isti-

tuzioni assumeva una connotazione abbastanza problematica, dettata da un'incapacity politica di riforma burocratico-istituzionale in un Paese che, nell'arco degli ultimi sessant'anni, ha visto cambiare radicalmente se stesso e il mondo circostante.

L'organizzazione burocratica e istituzionale dello Stato italiano, con la nascita della Repubblica, era stata pensata secondo le esigenze di una nazione povera, stremata da una guerra che l'aveva messa in ginocchio. L'Italia del dopoguerra era un Paese dalle infinite risorse culturali, ma da riedificare su tutti i fronti. Un intervento di ricostruzione di tale portata richiedeva un impiego di risorse ed energie molto elevato. Tale compito poteva essere assolto solo da istituzioni forti, credibili, in grado di gestire e governare una situazione politica ed economica delicata.

È in questo contesto che si determina un modello socio-politico con un'impostazione istituzionale e burocratica che vede lo Stato come l'unico protagonista della ricostruzione a scapito del mercato e della società civile.²

Mancava, quindi, e non poteva essere altrimenti, una presenza di attori economici, sociali e civili capaci di incidere sul

processo politico e amministrativo nell'esercizio del loro diritto di partecipazione alla vita del Paese e di cittadinanza attiva. Principi fondamentali del nostro ordinamento che i costituenti avevano previsto nella Carta costituzionale. Tuttavia il paradigma economico-culturale di riferimento era quello «interventista», contrapposto a quello «liberista», che portò comunque ad assumere un'impostazione e un atteggiamento tesi a ridurre al minimo le pressioni e le perturbazioni provenienti dall'esterno.

Dal punto di vista organizzativo-burocratico la scelta cadde sul modello latino di stampo weberiano: una P.A. il cui funzionamento è governato da una fitta rete di regole severe e procedure rigidissime, che rendono difficile, se non impossibile, l'evasione di una richiesta da parte del cittadino o la risoluzione di un problema. Il modello anglosassone, invece, diffuso nel nord-Europa e negli Stati Uniti, è orientato al raggiungimento dei risultati per cui presenta una struttura e delle procedure flessibili, capaci di adattarsi alle esigenze del caso per raggiungere lo scopo. L'esperienza fascista, inoltre, condizionò negativamente le scelte dei Padri costituenti, quando si dovette affrontare il tema dell'informazione e della comunicazione istituzionale, del rapporto con l'opinione pubblica e i cittadini. Reduci da un periodo in cui la propaganda era una delle colonne portanti del regime, sembrò naturale, se non addirittura necessario, ridurre al minimo la comunicazione con l'esterno per non correre rischi di sorta. In questo modo si configurò un'amministrazione inefficiente, autoreferenziale negli obiettivi, incapace di ascoltare e di venire incontro alle esigenze dei cittadini, delle aziende, delle associazioni.³

In sintesi, l'Italia degli anni '50, '60 e '70 era un Paese in forte crescita economica ma con ritardi di sviluppo democratico rispetto alle possibilità offerte ai soggetti

economici e, soprattutto, sociali di partecipazione politica e di esercizio della cittadinanza. Istanze che emersero prepotentemente già alla fine degli anni '60 e che trovarono risposte concrete solo vent'anni dopo. Fino agli anni settanta, infatti, le sole possibilità di partecipazione alla vita politica risiedevano nell'attività partitica e sindacale; le forze sociali e civili nate nel frattempo non venivano riconosciute come interlocutrici, mentre la tecnologia non offriva ancora le possibilità di interazione di adesso, limitandosi, quindi, alle sole attività mediatiche di informazione garantite da radio, televisione e stampa, peraltro in mano allo Stato e ai Partiti.

Sull'altro fronte, quello propriamente amministrativo, dobbiamo aspettare i primi anni '90 per sentir parlare del diritto all'accesso ai documenti della P.A., alla trasparenza e alla partecipazione al procedimento amministrativo, all'efficienza e all'efficacia: diritti essenziali sui quali si fonda e attraverso i quali si esplica la cittadinanza democratica attiva.

Lo Stato, quindi, prende coscienza della necessità di riformare sia il sistema istituzionale, sia quello burocratico. Vi sono delle esigenze democratiche e di modernizzazione che non possono più essere né ignorate, né giustificate in alcun modo.

Se nel dopoguerra le condizioni politiche, economiche, sociali e civili erano tali da giustificare e da consentire un'impostazione istituzionale e burocratica come quella che abbiamo descritto, le trasformazioni economiche e sociali del ventennio che va dagli anni '50 agli anni '70 hanno fatto emergere le esigenze tipiche di una democrazia che si apprestava a superare la fase neo-natale per approdare a quella della maturità. Da qui la necessità di una maggiore richiesta di condivisione e compartecipazione alle scelte politiche e amministrative, una maggiore richiesta di valorizzazione del cittadino come sog-

getto attivo, una presa di coscienza da parte del cittadino nell'essere titolare di diritti e doveri, che può e deve esercitare. Ci si rende conto che è arrivato il momento in cui bisogna dare applicazione a quel disposto costituzionale – ignorato fino ad allora – che prevede un protagonismo diffuso nella vita economica, politica, sociale e culturale e che vede nello Stato il primo soggetto obbligato a promuovere tutto ciò. È in questa direzione, infatti, che si inquadra alcune delle riforme più importanti che hanno segnato l'assetto e il funzionamento della macchina statale di questi ultimi decenni: decentramento amministrativo, sussidiarietà verticale e orizzontale, riforma della P.A.

Il ruolo della tecnologia nel riconoscimento sostanziale dei diritti di cittadinanza

Tutto questo coincide con la nascita e l'affermazione della società tecnologica e dell'informazione che può essere considerata come uno dei principali fattori di trasformazione e innovazione burocratica, senza la quale sarebbe stato difficile pensare ad un modello politico e amministrativo capace di rispondere alle esigenze di cambiamento sopra descritte.

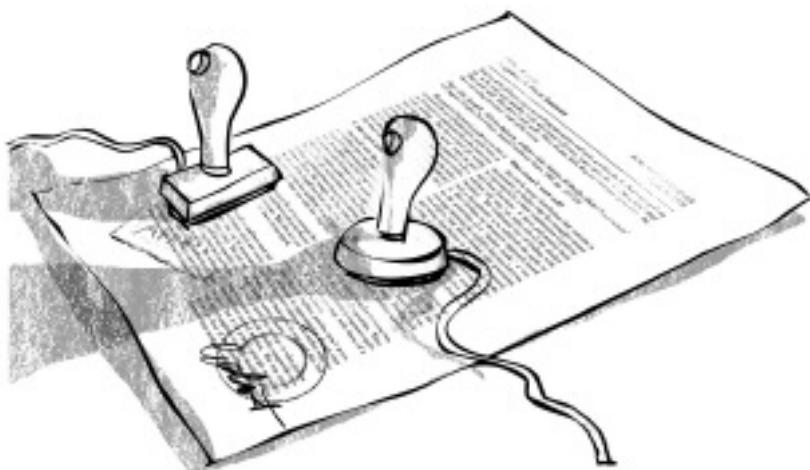
La tecnologia ridefinisce e riproduce spazi, tempi, soggetti nuovi che mettono in discussione la struttura e le dinamiche

tradizionali delle procedure democratiche. D'altronde non potrebbe essere diversamente, dato che l'organizzazione e il funzionamento politico della società non possono essere considerati come un sistema statico e assoluto, bensì come un processo dinamico e relativo: esso deve rispondere alle esigenze di una realtà mutevole.

Se osserviamo attentamente l'evoluzione di quest'ultimi decenni ci accorgiamo che la società dell'informazione e della comunicazione nasce contemporaneamente alla crisi della vecchia concezione dello Stato «chiuso» e della «democrazia rappresentativa», proponendosi allo stesso tempo come fattore di cambiamento e come ulteriore opportunità per la rivitalizzazione della democrazia stessa. Infatti, un'implementazione pratica delle «applicazioni» fornite dalla società dell'informazione e della comunicazione, da un lato ha ridato – e potrebbe ancor di più ridare – slancio ed efficienza alla politica e all'amministrazione e dall'altro ha valorizzato – e potrebbe ancor più valorizzare – il ruolo del cittadino e della società civile, come soggetti finalmente capaci di esercitare a pieno titolo la propria cittadinanza.

Se qualche anno fa – a seguito della rivoluzione digitale – si arrivò addirittura a teorizzare la possibilità di dare vita – grazie

alle rete – ad una forma di democrazia elettronica diretta, oggi le esperienze fatte ci dicono che il migliore risultato prodotto dall'utilizzo delle nuove tecnologie è quello della cosiddetta «democrazia amministrativa»: un modello amministrativo che

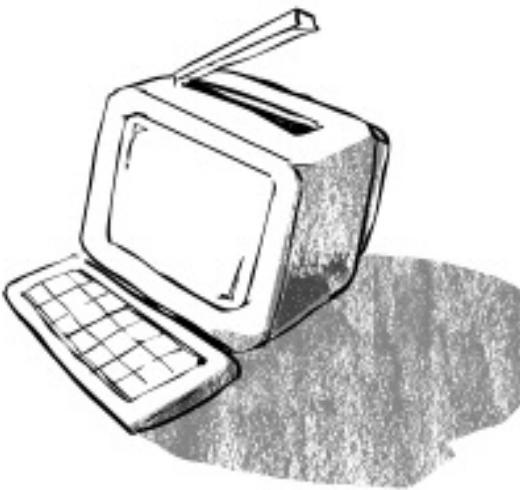


sfrutta le opportunità offerte dalle nuove tecnologie per aumentare l'efficienza e l'efficacia attraverso il coinvolgimento e la partecipazione diretta dei cittadini e della società civile nelle scelte da fare. In questa direzione la semplificazione e l'informatizzazione delle procedure burocratiche, la ridefinizione dei processi di *work flow*, la digitalizzazione degli archivi, rappresentano dei passaggi obbligati per far sì che l'attività amministrativa faccia il salto di qualità.

È stata questa la grande sfida che il legislatore italiano ha accolto durante gli anni '90, anche se in ritardo rispetto agli altri Paesi, e che ha prodotto buoni risultati, anche se parziali. Tra tutte, le leggi Bassanini sono quelle che hanno insistito sull'elemento tecnologico come strumento di semplificazione e risparmio nella P.A., di trasparenza e interazione con i cosiddetti *stakeholder* (ossia tutti coloro che hanno interesse a relazionarsi con la P.A.). Sono stati fatti passi in avanti, tuttavia resta ancora molto da fare, anche perché il grande vizio della politica italiana è quello di fare buone leggi che spesso rimangono per la maggior parte inapplicate: firma digitale, posta elettronica certificata, carta dei servizi, documento elettronico di identificazione... Sono solo alcuni degli strumenti previsti già da anni dalla legge, che potrebbero portare dei vantaggi incredibili, ma che stentano a decollare.⁴

Gli sforzi fatti fino ad oggi, quindi, si sono concentrati prevalentemente sulla «democrazia amministrativa» che come dice la parola stessa, interessa il livello locale, laddove la partecipazione al procedimento amministrativo investe direttamente il cittadino vincolando la scelta ad una responsabilità più immediata e avvalendosi di un ricco patrimonio informativo. Proprio per questo si parla anche di *Démocratie de proximité*. Essa si basa su una fitta rete di relazioni che mette in collegamento istituzioni, società civile, mercato, terzo settore

in un circolo politico-amministrativo virtuoso. Sono tanti gli esempi di comuni o aree metropolitane che subito dopo aver dato vita a delle reti civiche hanno visto incrementare la qualità dei loro servizi. Tuttavia, per ottenere tutto ciò la costruzione di una rete telematica non rappresenta da sola una condizione necessaria e sufficiente, essa diventa strategica nella misura in cui è inserita in un disegno di riforma della filosofia di funzionamento della P.A., vista non più come struttura chiusa e impermeabile ma come luogo aperto e trasparente. Luogo in cui viene stimolata la *governance*, ossia il coinvolgimento di tutte le forze e i soggetti direttamente o indirettamente interessati all'attività amministrativa, attraverso l'istituzione di canali e procedure appropriate alle esigenze e alle caratteristiche del contesto in cui si trovano ad operare. Tra le esperienze più importanti e significative ne ricordiamo due: quella nostrana del comune di Bologna, con la creazione nel 1996 della prima rete civica italiana, *Iperbole*; e quella americana della città di Santa Monica, con la creazione nel 1989 del *Public Electronic Network (PEN)*. La prima consiste, appunto, in una rete civica metropolitana che collega un'infinità di istituzioni, enti, associazioni ecc. al fine di creare un



modello amministrativo, fondato sull'alta qualità dei servizi e sulla collaborazione e la partecipazione all'attività amministrativa tra tutti i soggetti interessati; la seconda consiste in un sistema di democrazia elettronica locale che i cittadini possono utilizzare come fonte informativa, come servizio di posta elettronica, come bacheca elettronica per prendere parte ai dibattiti sui temi sottoposti all'attenzione del Consiglio comunale.

Il livello locale è, quindi, quello che meglio si presta all'adozione di modelli di democrazia partecipata attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. Assai diversa è invece la situazione se si tratta del livello politico centrale. L'illusione della democrazia diretta, tanto osannata all'indomani della rivoluzione digitale, si è scontrata, in questi ultimi anni, con una serie di critiche che mettevano in evidenza il rischio di una deriva populista-plebiscitaria del sistema democratico. Infatti, anche se chiamare continuamente gli elettori ad esprimere la loro preferenza ogni qual volta ce ne fosse bisogno è tecnicamente possibile, questo non assicurerebbe una maggiore democraticità delle scelte fatte. Si presuppone, infatti, che ogni scelta sia il frutto di un processo di informazione e conoscenza nonché di dibattito e confronto democratico sul tema in questione. Sondaggi e referendum elettronici, invece, saltano tutta questa fase, su cui si basa proprio il processo democratico. È poco probabile che tutti gli elettori, al momento del voto, abbiano una conoscenza approfondita che permetta loro di decidere consapevolmente. Inoltre esiste uno squilibrio non solo tra chi possiede i mezzi di informazione e comunicazione e chi no, ma anche tra chi li utilizza per partecipare al dibattito politico e chi per scopi ludici o d'intrattenimento – quest'ultima è la tendenza maggiormente diffusa. Proprio per questo motivo l'eventuale avvento della democrazia elettronica

diretta dovrebbe essere affiancato, se non preceduto, da una politica di alfabetizzazione tecnologica e teenopolitica che garantisca la partecipazione attiva, consapevole e responsabile degli elettori. Un'impresa difficile, se non impossibile per certi versi.

La maggior parte degli studiosi, tra i quali anche quelli inizialmente più entusiasti, oggi hanno ridimensionato il mito della democrazia elettronica diretta per parlare di innesti di nuove forme di partecipazione democratica elettronica su quella tradizionale. *Consensus conferences*, *Deliberative polls*, *electronic town meetings* sono alcune di queste nuove forme elettroniche di processo politico democratico che cercano di ridurre il rischio della deriva referendaria, ponendo l'accento su tutte le fasi del metodo democratico piuttosto che sul momento deliberativo.

Inoltre è necessario sottolineare che la pervasività tecnologica apre nuovi scenari di fronte ai quali la legge e la tecnologia stessa si trovano impreparate. Oggi, il tema della *privacy* assume una notevole rilevanza, poiché la tutela della riservatezza è uno dei requisiti indispensabili per garantire le libertà democratiche. Il rischio di dar vita ad una «Società della sorveglianza» è tutt'altro che fantascientifico. Del resto le cronache di questi ultimi anni sono piene di episodi di spionaggio a danno di politici, industriali, amministratori... Vi è poi, accanto ai casi più eclatanti, un controllo maggiormente pericoloso, perché subdolo, legato al mondo dell'economia e propriamente del consumo, che mette il consumatore in una posizione di sottomissione inconsapevole alle strategie delle imprese. Tuttavia, non bisogna cadere nell'errore che per tutelare la riservatezza, e quindi la libertà individuale, bisogna rinunciare alla tecnologia, poiché è possibile goderne i benefici evitando i rischi, attraverso una regolazione seria e tempestiva.

In sintesi, possiamo affermare che l'introduzione neutrale della tecnologia come strumento per l'esercizio dei diritti di cittadinanza e per la partecipazione dei cittadini e della società civile al processo democratico non garantisce di per sé una crescita civile e democratica del sistema politico, né un suo migliore funzionamento. Diventa un elemento strategico se, e solo se, si inquadra all'interno di un disegno politico-istituzionale-amministrativo che guarda al benessere del cittadino e della società.

Di sicuro essa può contribuire alla ricostruzione di una sovranità veramente democratica che, ad oggi, nelle moderne democrazie rappresentative occidentali, pur appartenendo al popolo, è consentito esercitare durante il momento elettorale. La tecnologia offrirebbe la possibilità di declinare l'esercizio di tale sovranità in maniera continua e multidimensionale, agevolando il buon funzionamento della P.A., l'interazione con le istituzioni, la *governance*.

bibliografia

FEDELE M., *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Bari 1998.

RODOTÀ S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari 2004.

ZOCCHI P., *Internet. La democrazia possibile. Come vincere la sfida del digital divide*, Guerini e Associati, Milano 2003.

note

¹Tuttavia bisogna precisare che tra innovazione tecnologica e società intercorre un rapporto di reciprocità: se è vero che tali innovazioni inducono dei cambiamenti, è altrettanto vero che la portata e le caratteristiche di quest'ultimi sono legati alle scelte e alle condizioni politiche, economiche e sociali di una nazione. Esiste, quindi, un continuo rimando causale ed effettuale tra tutti i vari fattori di sviluppo di un Paese. In Irlanda l'innovazione tecnologica, le scelte e le condizioni politiche hanno giocato un ruolo di primo piano nella modernizzazione economica e sociale del Paese. Durante gli anni '80 e '90 si sono registrati dei tassi di crescita del PIL altissimi. Nel giro di due decenni l'Irlanda ha cambiato volto: da Paese povero, con alti livelli di disoccupazione e di emigrazione, a Paese ricco, moderno e dinamico. Ciò è stato reso possibile grazie all'intervento dello Stato che ha messo in atto una politica pubblica di sviluppo basata sulle nuove tecnologie e in particolare sui software.

Tale scelta politica, quindi, ha determinato il processo di modernizzazione, fondandolo su un'imprenditoria ad alta redditività, sull'ottimo funzionamento della burocrazia, sull'elevata specializzazione professionale... Tutti fattori di cambiamento e trasformazione, che allo stesso tempo condizionano la sfera sociale, culturale, economica e, quindi, politica del Paese.

²D'altronde bisogna considerare che in quel periodo l'economia italiana

versava in condizioni di estrema precarietà; i soggetti economici erano pochi, per la maggior parte di modeste dimensioni e concentrati in alcune zone del Nord. Questi non erano in grado né di sostituirsi allo Stato, o là dove era possibile, né tanto meno di poterlo affiancare nell'opera di ricostruzione. Allo stesso tempo, anche la società civile non godeva di buona salute. Vent'anni di regime, infatti, avevano mortificato e in molti casi eliminato molte delle forze sociali e civili presenti nel Paese e diffuso un clima di paura e obbedienza, abbassando di molto il dinamismo e le possibilità di sviluppo della nazione.

³Sono queste alcune delle cause che giustificano e spiegano in parte la problematicità del rapporto con la P.A. e le istituzioni alle quali bisogna aggiungerne altre: l'incapacità politica di riformare, nel corso degli anni, l'assetto e il funzionamento istituzionale e amministrativo; il fenomeno del clientelismo e della corruzione; la presenza di organizzazioni criminali diffuse soprattutto nel mezzogiorno ecc.

⁴La critica riguarda soprattutto la mancanza di un progetto sistematico di intervento, abbinato alla scarsa capacità di coordinamento e gestione delle politiche di riforma in questione. Da sempre, in Italia, l'implementazione delle politiche si scontra, inoltre, con una cultura amministrativa scevra da controlli, verifiche e sanzioni: libera, quindi, da responsabilità.