

Commissione Sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione con i cittadini, tra le Assemblee, le comunità regionali e altre istituzioni anche appartenenti a diversi livelli territoriali

DOCUMENTO FINALE

Sintesi

Le assemblee regionali sembrano essere le sedi più idonee a sviluppare iniziative di partecipazione alla vita delle istituzioni regionali che facciano ricorso in modo innovativo anche alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Queste iniziative devono essere inserite in una strategia istituzionale delle assemblee imperniata sul rafforzamento delle funzioni di rappresentanza del territorio e delle sue componenti sociali.

Una premessa necessaria ad un arricchimento delle esperienze fin qui realizzate sembra essere un generale potenziamento delle strutture amministrative di supporto e un loro forte orientamento all'innovazione tecnologica.

Alcune indicazioni ricavabili dal confronto fra le diverse realtà regionali suggeriscono di evidenziare i seguenti temi: politiche regionali volte alla infrastrutturazione ICT di base del territorio, iniziativa interregionale per una maggiore visibilità della politica regionale nel sistema radiotelevisivo, utilizzo delle nuove tecnologie per il potenziamento di reti interistituzionali, promozione di siti WEB interattivi.

Premessa

Un primo assunto da cui muovono le raccomandazioni esposte in questa parte delle “Linee guida” è che la mancata promozione da parte delle assemblee regionali di **forme nuove di partecipazione dei cittadini** può generare rischi di indebolimento e di progressiva marginalizzazione di una istituzione che già fronteggia – in questa fase – una perdita di ruolo, dovuta allo schiacciamento fra esecutivi, autonomie locali, Parlamento nazionale e poteri sopranazionali. Non si può infatti ignorare come le azioni di concertazione esercitate dalle Giunte regionali come momenti di manifestazione delle istanze, espressione delle conflittualità, ricerca della loro composizione e definizione della mediazione degli interessi in gioco siano andate progressivamente a sovrapporsi e ad assorbire le potenzialità degli altri strumenti di partecipazione democratica peculiari delle assemblee legislative regionali, in primis le consultazioni o audizioni (ma analoga dinamica vale anche per l’iniziativa legislativa popolare o per i diversi istituti referendari), tipici strumenti di coinvolgimento diretto della società civile.

A questa premessa si connette poi una particolare sottolineatura della natura “circolare” del rapporto di rappresentanza. Tale natura fa sì

che l'espressione di volontà da parte dei rappresentati sia interdipendente con la **comunicazione** e l'**informazione** che i rappresentanti e l'organo rappresentativo sono in grado di produrre in merito alla propria attività, al suo rilievo politico, ai suoi effetti.

In questo schema, se gli spazi di intervento delle assemblee regionali connessi alla mediazione finale degli interessi (legislazione), e quindi riconducibili alle *funzioni di governo*, si restringono, l'elemento riequilibratore da promuovere potrebbe essere proprio la valorizzazione delle **funzioni di rappresentanza**, cioè di tutti quei processi – circolari, appunto – attraverso i quali il territorio – con la varietà e originalità delle sue componenti e con il suo tessuto istituzionale - trova forme riconoscibili e nuove di espressione politica, di indirizzo e di controllo sugli organi che esercitano le funzioni di governo.

Questa prospettiva doterebbe – fra l'altro – le assemblee regionali anche di strumenti più coerenti (come ad esempio nuove modalità di consultazione, anche telematiche, aperte alle diverse componenti della società civile e in forma di pubblico contraddittorio e, contestualmente la rivalutazione di strumenti di iniziativa popolare come le proposte di legge popolare e i referendum propositivi) quel ruolo autonomo e forte nella promozione di **policies regionali** che esse rivendicano e per il quale appare insufficiente l'esercizio di una funzione legislativa spesso frammentata e ristretta in limiti crescenti di compatibilità.

In questa chiave, la centralità della assemblea elettiva sarebbe affidata non più alla tenuta dello schema tradizionale “primato della legge/esclusiva titolarità della funzione legislativa”, ma piuttosto alla messa in campo di **nuove capacità di interlocuzione e interpretazione del territorio**, di collegamento con le molteplici forme della **partecipazione**, di **raccordo con le altre istituzioni** della rappresentanza e infine di **controllo democratico** sull'effettivo impatto della propria azione legislativa (ad esempio attraverso gli Osservatori regionali sulla spesa) e sull'azione dell'esecutivo.

In secondo luogo, si è voluto collegare a queste tematiche - che riguardano da vicino l'evoluzione futura del regionalismo italiano - anche un aspetto che sarebbe errato considerare strumentale e che ha invece anch'esso portata strategica: quello delle **nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione**.

E' certamente vero che le nuove tecnologie offrono alla PA la possibilità di fornire al cittadino e alle imprese una serie di servizi in linea e rappresentano quindi un fattore di modernizzazione dell'amministrazione. Ma il loro impatto va anche al di là, in quanto esse trasformano **il rapporto fra rappresentati e rappresentanti** - poiché danno vita a nuove forme di partecipazione - e trasformano altresì il rapporto fra le istituzioni. Le nuove tecnologie

dell'informazione e della comunicazione sollecitano quindi una specifica progettualità delle assemblee rappresentative e offrono opportunità che inevitabilmente incidono sulla evoluzione istituzionale. Buone pratiche di comunicazione e informazione, supportate da un uso innovativo delle nuove tecnologie – all'interno di una strategia di rafforzamento della rappresentanza e della complessiva capacità reattiva dell'istituzione (*e-democracy*) - sono state già realizzata da alcune assemblee regionali e in alcuni casi dallo stesso Parlamento nazionale. Esse offrono la base su cui è costruita la presente proposta.

Allo stesso modo, esperienze inedite di raccordo fra istituzioni, realizzate con l'impiego di tecnologie Internet, dovrebbe stimolare una prima riflessione sulle nuove forme in cui le assemblee elettive regionali – operando in network, come sistema dei territori - possono innovare profondamente la loro capacità complessiva di intervento politico.

I temi della Raccomandazione

Competenze interne alle istituzioni (il rafforzamento e la modernizzazione delle amministrazioni)

Un dato che accomuna tutte le assemblee elettive regionali in questa fase storica è la necessità di compiere un salto qualitativo nella crescita di strutture amministrative altamente competenti e dotate di quella capacità di impulso senza la quale le potenzialità politiche e l'autonomia complessiva dell'istituzione rischiano di rimanere inespresse.

E' oggi possibile recuperare i ritardi che si sono accumulati solo rilanciando e proponendo l'obiettivo del recupero di una delle eredità più valide della prima stagione del regionalismo italiano dei primi anni '70, allorché le regioni furono in grado – in molti casi - di attrarre competenze di alto livello, di sperimentare modelli organizzativi nuovi e di presentarsi come la più avanzata frontiera della riforma dello Stato e dell'amministrazione italiani.

Selettività negli accessi, introduzione di criteri meritocratici nella progressione di carriera, diffusione e consolidamento di una cultura di appartenenza basata su valori socialmente riconoscibili - indipendenza, correttezza, terzietà, competenza tecnica - rappresentano il quadro essenziale di ogni programma di rafforzamento amministrativo dei Consigli.

Tuttavia – al di là di tale premessa di carattere generale – uno sforzo particolare è richiesto proprio dall'impatto sulla istituzione delle attività di comunicazione e informazione e delle relative tecnologie. Questo impatto modifica l'ambiente entro il quale l'istituzione opera e richiede che il terminale amministrativo acquisti una sensibilità di tipo nuovo e

una capacità di cogliere le opportunità che si vengono a creare. Questo sforzo deve trovare espressione oggi nella attività che i Consigli regionali devono intraprendere al fine di completare o innovare il quadro regolativo di riferimento e deve ispirarsi a due principi generali:

- il rafforzamento delle strutture amministrative di supporto va posto quale priorità di politica istituzionale e quale obiettivo di lungo periodo. Solo l'assunzione piena di questa responsabilità da parte degli organi politici potrà assicurare le risorse che sono necessarie a dare fondamento concreto alla autonomia delle assemblee elettive, a esercitare con efficacia le funzioni di controllo, ad arricchire il rapporto con il territorio;
- il rafforzamento amministrativo deve essere misurato essenzialmente in termini di capacità innovativa, cioè laddove competenze e professionalità nuove si formano continuamente. In particolare in tutti i settori a più stretto contatto con le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, i corpi amministrativi devono reagire alle sollecitazioni al cambiamento sia con l'adeguamento dei criteri di selezione, sia con il ricorso diffuso a forme organizzative flessibili e interdisciplinari, sia integrando nell'attività ordinaria esperienze ad alto contenuto innovativo e di formazione e autoformazione permanente.

Interventi infrastrutturali

Secondo il Quarto Rapporto sull'Innovazione nelle Regioni d'Italia, al 2006 il 13% della popolazione complessiva italiana abita in zone di digital divide infrastrutturale, cioè in aree prive di collegamento a banda larga ADSL. Data poi la frammentazione del territorio italiano, dovuta alla presenza così caratteristica (ma anche così vitale) dei piccoli comuni, questa carenza infrastrutturale riguarda per intero il territorio di ben 3.200 comuni e parzialmente quello di altri 2.400 (su un totale di 8.101 comuni). Le regioni più colpite dal digital divide infrastrutturale sono il Molise, la Basilicata, la Sardegna e la Valle d'Aosta, ma anche alcune grandi regioni del Nord (Veneto, Piemonte) presentano coperture molto inferiori alla media nazionale.

Appare evidente invece come la diffusione capillare di infrastrutture per il collegamento alla rete veloce e a costi accessibili rappresenti una precondizione essenziale ad ogni esperienza di *e-democracy*.

Pertanto, sul piano regionale deve essere promossa una forte iniziativa per la infrastrutturazione di base del territorio. Le esperienze in questo campo sono già numerose (compresa la creazione di connessioni in fibra ottica fra tutte le amministrazioni pubbliche ricadenti nel territorio regionale), ma devono essere unificate da due elementi:

- la definizione di vere e proprie “strategie”, in quanto alcune delle cause dei ritardi (es.: creazione della rete in fibra ottica) non possono trovare soluzione nel breve periodo e non possono avvenire che con il concorso del settore privato; inoltre il respiro strategico è richiesto dalla profondità delle innovazioni che deriveranno nel prossimo futuro dalla diffusione di nuove tecnologie (es.: nella produzione e fruizione della televisione via Internet è già in corso una rivoluzione che però si basa sulla banda larga e su altre tecnologie a basso costo che devono essere adeguatamente promosse).
- in questa iniziativa i consigli regionali devono assumere un ruolo di punta: già oggi, ma in misura crescente nel prossimo futuro, la rete digitale rappresenterà un veicolo essenziale di ogni rapporto fra territorio e istituzione. Pertanto, devono essere proprio gli organi rappresentativi ad assumere questo obiettivo come parte essenziale della propria missione istituzionale.

Informazione radiotelevisiva

Esiste un problema di accesso insufficiente ai media radiotelevisivi dell’informazione prodotta dalle istituzioni consiliari e – più in generale – dell’informazione politica regionale. Del tutto insoddisfacente rimane infatti la presenza dell’informazione politica regionale all’interno del servizio radiotelevisivo pubblico, mentre le emittenti locali tendono – per loro natura – a considerare le istituzioni regionali più “clienti” che “fonti” dei servizi che esse producono.

E’ significativo che la situazione dei Consigli appaia invece meno critica sia sul versante dell’accesso ai media tradizionali (stampa), sia sul versante della diffusione via WEB (con crescenti capacità di diffusione anche di contenuti multimediali). Il Web in alcuni casi diventa quasi il contenitore “residuale” di filmati e notiziari prodotti dagli Uffici stampa dei Consigli che non riescono a trovare accesso sui media radiotelevisivi. Ma ovviamente ciò non rappresenta una soluzione, in quanto – per quanto in espansione – il web rimane pur sempre un mezzo capace di raggiungere solo un’utenza attiva.

Il problema è stato affrontato in modi diversi nelle varie esperienze regionali: dalla produzione di notiziari radiotelevisivi e/o radiofonici per la diffusione (a pagamento) sulle emittenti locali alla trasmissione in diretta delle sedute su una o più emittenti locali.

Su questo tema, che presenta un forte risvolto politico - poiché investe la capacità stessa della politica su scala regionale di conquistare visibilità e protagonismo – i Consigli non possono operare in modo s coordinato.

Occorre verificare se è oggi possibile lanciare una iniziativa interregionale, promossa dalla Conferenza dei presidenti delle

assemblee legislative, sul rilancio della presenza della politica regionale nei media radiotelevisivi. Questa iniziativa dovrebbe affrontare in modo congiunto una serie di tematiche:

- il rapporto con le emittenti locali: la comparazione fra le legislazioni regionali e la valutazione sui risultati raggiunti;
- il basso tasso di politica regionale nella emittenza pubblica e la necessità che i Consigli regionali, quali istituzioni che rappresentano il territorio, sappiano collocarsi in una posizione più centrale all'interno del sistema informativo regionale;
- un ruolo attivo e coordinato delle regioni per cogliere a pieno le opportunità determinate dal passaggio dall'analogico al digitale.

Network istituzionale

Tutto lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni ruota attorno al modello concettuale del network. Conseguentemente, tutte le istituzioni che si aprono alle nuove tecnologie e iniziano a servirsene massicciamente registrano una progressiva spinta a creare nuovi rapporti e nuove connessioni.

In questo quadro favorevole, occorre promuovere sia l'integrazione verticale, che interessa il rapporto fra le Regioni e le Autonomie locali, sia l'integrazione orizzontale, con la creazione di portali interregionali. Una iniziativa in questo campo potrebbe essere collegata al rapporto fra Consigli e UE – sul modello IPEX – e ad un approccio condiviso alla problematica della partecipazione alla fase ascendente.

Inoltre l'esperienza di integrazione richiede un lavoro preliminare di standardizzazione (vedi progetto "Normeinrete" che ha dato vita agli standard per il trattamento elettronico dei testi normativi), cioè di definizione delle regole tecniche e metodologiche che consentono di ottimizzare il risultato del networking.

Come opportunamente previsto nel recente Avviso – pubblicato nel gennaio 2007 dal CNIPA e relativo al riutilizzo nel settore dell'e-government – le amministrazioni possono (e sempre di più dovrebbero) presentarsi all'interno di "aggregazioni" che consentono di dare ai progetti, di volta in volta, la dimensione più adeguata.

In questa area si ravvisa un grande spazio per le assemblee regionali, istituzioni che – per loro natura – sono spinte a cogliere le occasioni di interrelazione non solo con le espressioni del territorio, ma anche con le altre istituzioni che vi operano.

Il sito Web come area partecipativa.

Anche in Italia ormai la rete Internet sta diventando un luogo rilevante di aggregazione politica. Parallela alla crisi di partecipazione nelle forme tradizionali (partiti, editoria politica) corre una tendenza di senso inverso che ha sede nella rete e che vede soprattutto nei blog politici il

fenomeno di aggregazione più interessante, sicuramente in termini di livello qualitativo, ma probabilmente anche in termini quantitativi.

Nessuno è in grado di monitorare in modo esaustivo la attività di informazione e comunicazione politica che si svolge in queste nuove forme attraverso la rete Internet, ma essa, da alcuni segnali, appare rilevante e crescente. In occasione delle ultime elezioni politiche, *Blogosfere*, il network italiano di blog professionali (150 blog attivi), ha dichiarato numeri senza precedenti, per quanto riguarda accessi e pagine viste, a blog politici italiani, con picchi di 200 mila visitatori unici e oltre 500.000 pagine viste.

Quale è il rapporto ottimale fra queste forme di partecipazione e le istituzioni rappresentative e come possono le istituzioni stesse essere presenti in questa nuova sfera pubblica, o addirittura promuoverne la crescita? Sono questi i principali quesiti che lo sviluppo delle ICT sta ponendo ai Parlamenti e alle assemblee elettive in tutto il mondo.

Già negli ultimi due anni, grazie alle iniziative sulla e-democracy promosse dal CNIPA, i siti WEB dei consigli regionali sono stati sollecitati a promuovere forme sempre più partecipative che consentano ai cittadini di:

- fornire informazioni alle istituzioni invece che limitarsi a fruirne,
- esercitare, individualmente o in forma associata un ruolo attivo-propositivo,
- esprimere una opzione all'interno di una procedura formale di consultazione.

Tuttavia, l'esperienza maturata consente oggi di dire che per trasformare gli attuali siti WEB in vere e proprie aree partecipative, non è sufficiente lanciare un forum, illudendosi che lo strumento tecnologico – di per sé – crei una realtà prima inesistente. In molti casi, essere sulla rete non significa essere letti da qualcuno e – ancora meno – avere alcuna garanzia di risposta. E' necessaria di volta in volta una riflessione attenta sugli obiettivi dell'iniziativa e sul suo "saldo democratico", cioè sulla convenienza del cittadino a partecipare e a pesare nelle scelte dell'istituzione. E' necessario inoltre offrire contenuti (appositamente predisposti per la comunicazione e la partecipazione via WEB) e quindi investire risorse umane, nonché qualificarle con competenze specifiche.

Iniziative che vedranno una grande espansione nel prossimo futuro saranno quelle di consultazione certificata, intrecciate in tutto il percorso di esame delle proposte di legge, nonché nella valutazione ex post dei suoi effetti. E' necessario che le assemblee elettive si attrezzino per rispondere a queste esigenze, anche considerando i loro impatti normativi.

I settori nei quali queste iniziative possono essere più proficuamente attivate sono quelli dell'analisi di impatto della regolazione (ex ante ed ex post) - che è attività che richiede una intensa interazione con il

territorio, con l'amministrazione e con l'intera rete istituzionale - ma anche quelli del bilancio sociale e partecipativo, del coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi analitici e decisionali di pianificazione territoriale e di pianificazione strategica, delle politiche giovanili.

Tuttavia, priorità massima va data alla progettazione dei siti WEB come strumenti per rendere completamente trasparente e accessibile la vita dell'istituzione e i risultati della sua attività, attraverso la pubblicazione sul sito di informazioni e documenti quanto più ricchi ed esaustivi e attraverso la progettazione di interfacce ad alto livello di usabilità.

In questo contesto, i Consigli regionali, insieme alle due Camere, devono farsi carico del grande obiettivo – strategico per il nostro paese – di un impiego delle tecnologie informatiche finalizzato a rendere trasparente e conoscibile la legislazione, nonché a favorirne un riordino ed una semplificazione.

Il monitoraggio delle attività nel settore della informazione e comunicazione

Infine, un aspetto di particolare rilevanza – qui come in tutti i campi in cui si procede sperimentalmente – è quello del costante monitoraggio dei risultati. La raccolta di dati su quanto le iniziative di informazione, comunicazione e partecipazione incidono effettivamente e raggiungono lo scopo è una componente essenziale dell'iniziativa stessa e deve essere prevista sin dalla fase della sua progettazione.