

## DIPARTIMENTO DI COMUNICAZIONE E RICERCA SOCIALE

# DOTTORATO DI RICERCA IN COMUNICAZIONE, TECNOLOGIE E SOCIETÀ XXVIII Ciclo

## TESI DI DOTTORATO

Partecipazione e web 2.0: retorica o realtà?

Una ricerca nella provincia di Barcellona

**Tutor** Candidata

Prof.ssa Franca Faccioli Marta Almela Salvador

**Co-Tutor** 

Prof. Giovanni Ciofalo

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

Alla mia famiglia che non ha mai smesso di sostenermi durante tutto il periodo di tesi: a Toto, che mi ha incoraggiato e ispirato. A Júlia che, nonostante i suoi 10 anni, con generosità e comprensione, mi ha concesso un tempo a lei dovuto. A mio padre, che, nella sua costante presenza e saggezza, mi ha insegnato il valore della tenacia nel lavoro. E a Marta, che con la sua forza d'animo, mi ha dato importanti insegnamenti di vita.

## **INDICE**

| RINGRAZIAMENTI   | 7  |
|--|----|
| CAPITOLO 1   | 9  |
| Introduzione   | 9  |
| CAPITOLO 2   | 15 |
| Civic engagement e nuovi processi di partecipazione                | 15 |
| 2.1. Quadro concettuale  | 15 |
| 2.2. La partecipazione difficile                                   | 19 |
| 2.2.1. Crisi del sistema politico rappresentativo                  | 20 |
| 2.2.2. Criticità del concetto di partecipazione                    | 23 |
| 2.3. Partecipazione e Web 2.0                                      | 29 |
| 2.3.1. Web 2.0: definizioni  | 31 |
| 2.3.2. Affermazione delle pratiche partecipative in rete           | 33 |
| 2.3.3. Limiti del potenziale democratico di Internet               | 39 |
| 2.4. Partecipazione e sviluppo della democrazia                    | 43 |
| 2.4.1. Come coinvolgere i cittadini: alcune condizioni e criticità | 43 |
| 2.4.2. Le potenzialità del Web 2.0                                 | 47 |
| CAPITOLO 3   | 53 |
| Analisi del contesto e tendenze                                    | 53 |
| 3.1. Politiche pubbliche   | 53 |
| 3.1.1. e-Government ed e-participation                             | 53 |
| 3.1.2. Open government e collaborative government                  | 57 |
| 3.1.3. Policy-making 2.0   | 62 |
| 3.1.4. Politiche pubbliche in Spagna e Italia (indicatori)         | 65 |
| 3.2. Strumenti e tecnologie per la partecipazione                  | 69 |
| 3.3. Esperienze di riferimento                                     | 73 |
| CAPITOLO 4   | 87 |
| Lo scenario Spagnolo e dei Comuni della Catalogna                  | 87 |
| 4.1. Stato della società dell'Informazione                         | 87 |
| 4.2. Quadro normativo  | 88 |
| 4.2.1. Legislazione Statale  | 90 |
| 4.2.2 Legislazione della Comunità Autonoma della Catalogna         | 96 |

| 4.2.3. Legislazione Locale  | 98      |
|---|---------|
| 4.3. Strumenti partecipativi  | 99      |
| 4.4. Presenza delle amministrazioni locali nel Web 2.0                                    | 106     |
| CAPITOLO 5  | 107     |
| Caso di studio: Pratiche partecipative e politiche di engagement di otto Comuni della pro | vincia  |
| di Barcellona   | 107     |
| 5.1. Obiettivi e metodologia del caso di studio   | 107     |
| 5.1.1. Selezione dei Comuni   | 107     |
| 5.1.2. Metodo di rilevazione e struttura dell'intervista                                  | 109     |
| 5.1.3. Metodo di analisi per la valutazione della presenza dei Comuni sui social media    | 112     |
| 5.2. Analisi della presenza dei Comuni sui social media                                   | 114     |
| 5.2.1. Quanto sono social i Comuni  | 114     |
| 5.2.2. Quanto è efficace il dialogo dei Comuni sui social media                           | 117     |
| 5.3. Principali risultati dell'analisi delle interviste                                   | 123     |
| 5.3.1. Considerazioni generali sulla partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini     | 123     |
| 5.3.2. Pratiche partecipative   | 145     |
| 5.3.3. Partecipazione attraverso il web: opportunità del web 2.0, impegno civico e strume | nti per |
| la partecipazione   | 163     |
| 5.3.4. Valutazione delle pratiche partecipative   | 187     |
| CAPITOLO 6  | 207     |
| Conclusioni e prospettive   | 207     |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI   | 217     |
| Normativa   | 225     |
| ALLEGATI  | 227     |
| Allegato A - Normativa di diritto internazionale e diritto comunitario europeo            | 229     |
| Allegato B – Analisi degli indici ITA e Infoparticip@                                     | 231     |
| Allegato C – Schema di intervista (in italiano)   | 235     |
| Allegato D - Piattaforme social e altri strumenti web degli 8 Comuni                      | 239     |
| Allegato E - Tabelle di indicatori di awareness e di engagement per aree e programmi      |         |
| municipali nei social media Facebook, Twitter e Youtube                                   | 249     |
| Allegato F - Grafici a dispersione degli indicatori di awareness e di engagement per ar   | ee e    |
| programmi municipali  | 253     |

#### RINGRAZIAMENTI

Una particolare gratitudine per la loro disponibilità, interesse e prezioso contributo nella fase della ricerca va alle persone che ho avuto il piacere di intervistare: Mario Alguacil, Dolors Anguera, Águeda Bañón, Joana Barbany, Charo Barroso, Yolanda Giménez, Sílvia Goder, Rafael González, Joan Llinares, Josep Llopis, Carles Lloveras, Albert Mallol, Javier Molina, Fernando Pindado Sánchez, Helena Plana, Teresa Puig Gallach, Joan Puigdomènech i Franquesa, Josep M. Rañé, Glòria Rubio, Susana Sanahujes, Rosa Valentí, Meritxell Valls, Jaime Viñeta e Montserrat Zamora.

Ringrazio i relatori della tesi, la Prof.ssa Franca Faccioli e il Prof. Giovanni Ciofalo, per il loro inestimabile contributo critico, la Prof.ssa Amparo Moreno della UAB per il suo coinvolgimento e il supporto informativo, il Prof. Joan Balcells, il Prof. Albert Padró-Solanet e David Osimo della UOC per la loro disponibilità, i miei vecchi compagni di lavoro, Lluís Just e Carol Romero per la loro collaborazione.

Su un piano diverso, un grazie ai miei amici Elia Cornelio e Noemí Alonso, per i tanti consigli ricevuti, Valentina Piersanti e Achille Tagliaferri, per l'aiuto nella revisione del testo, Andressa, Monika, Simona e Giulia con le quali ho condiviso questo percorso di dottorato.

#### **CAPITOLO 1**

#### Introduzione

Il coinvolgimento dei cittadini è sempre più problematico e difficile. Il dibattito politico ruota intorno a quella che è stata chiamata "crisi del sistema politico rappresentativo" che si esprime nell'astensione elettorale e nella bassa partecipazione nelle istituzioni, nell'apatia civica, nello scetticismo del pubblico, nella sfiducia verso i governi e nel disinteresse generale nel processo politico convenzionale, e nella riduzione dell'adesione ai partiti (Dahlgren 2009, Papacharissi 2012, Pont 1999). Dalle statistiche e ricerche sul tema emerge una cittadinanza disinteressata e affaticata dalle convenzioni politiche tradizionali.

Peraltro, i cittadini si mobilitano per la tutela e la gestione dei beni comuni e si impegnano in azioni di civic engagement attraverso l'attivismo online, i social network, la pubblicazione di blog e la partecipazione a gruppi di discussione in rete di tipo politico e sociale. Sembra quasi che i cittadini abbiano sviluppato potenzialità di comunicazione online sempre più ampie, nel bloggare, <sup>1</sup> nel commentare le notizie, nel firmare petizioni, nel formare gruppi e reti, e allo stesso tempo siano indifferenti e stanchi della politica tradizionale.

Nel 2013 la consultazione per il processo di riforma della costituzione italiana nonostante un mese di pubblicità sulla Rai ha coinvolto un terzo delle persone che hanno sottoscritto un appello contro la stessa riforma promosso da un quotidiano nazionale.<sup>2</sup> Evidentemente alla Pubblica Amministrazione non basta adottare il web come canale di comunicazione e partecipazione se non si ricostruisce un rapporto di fiducia e credibilità.

Internet, stando a recenti rilevazioni, sembra diventare il mezzo di comunicazione più universale e con il ritmo di penetrazione sociale più veloce della storia. Secondo la International Telecommunication Union, ITU (2016) oggi ci sono 3,5 miliardi di utenti di Internet nel pianeta, il 47% della popolazione totale, dai quali i paesi in via di sviluppo rappresentano la stragrande maggioranza degli utenti di Internet (2,5 miliardi rispetto a un miliardo nei paesi sviluppati). E in Europa, la penetrazione di Internet raggiunge circa l'80% della popolazione

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Per "bloggare" si intende pubblicare contenuti (post) in un blog.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Il riferimento è in particolare l'appello lanciato da Il Fatto Quotidiano il 26 luglio 2013 (Lucarelli, Ingroia, & Giulietti, 2013); mentre le risposte alla consultazione pubblica sulle Riforme Costituzionali sono state da 135.634, 131.676 risposte valide (Dipartimento per le Riforme Costituzionali, 2013).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Va precisato però che il tasso di penetrazione di Internet racconta una storia diversa, con l'81% nei paesi sviluppati, rispetto al 40% nei paesi in via di sviluppo e il 15% nei paesi meno sviluppati.

(quattro su cinque persone), la più alta dei continenti.

Peraltro, i dati dell'ITU mostrano che la banda larga mobile è ormai praticamente ubiqua, circa il 95% della popolazione mondiale (circa sette miliardi di persone) vive in una zona coperta da una rete mobile di base di 2G. Si prevede che il numero totale di abbonamenti a banda larga mobile raggiunga i 3,6 miliardi entro la fine del 2016.

La rete sembra essere sempre più onnipresente. I cittadini sono sempre più digitali, ricorrono al Web per identificare soluzioni ai propri problemi e cercano occasioni di relazione nella rete. Sempre di più sono le persone che investono gran parte del loro tempo nella rete per svolgere attività diverse (cercare informazione, ascoltare musica, operare con le banche, fare acquisti, telefonare attraverso piattaforme VOIP, guardare un film, cercare lavoro, prenotare un viaggio, ecc.)<sup>4</sup>. Le persone usano la rete per ottenere ciò di cui hanno bisogno piuttosto che rivolgersi alle istituzioni e alle aziende. Si può sostenere dunque che "non c'è istituzione, associazione, azienda, personaggio pubblico che possa permettersi di non essere presente sul social network più popolare" (Censis/Ucsi, 2013).

Stiamo assistendo alla nascita di un universo eterogeneo che va dalla blogosfera ai social network, dalle produzioni individuali alle collettive, fino alle nuove forme di espressione dei movimenti sociali e attivisti (Dahlgren, 2012, pp. 177–178). Un universo che da forma alla convergenza mediatica, intesa come un processo culturale piuttosto che tecnologico (Jenkins, 2007), che rende possibile nuove forme di partecipazione e collaborazione, che incoraggia l'intelligenza collettiva e che condiziona la società contemporanea -la network society definita da Castells- a tutti i livelli. Si tratta di un universo che evolve a un ritmo vertiginoso, con cambiamenti che incidono inesorabilmente sulla comunicazione politica e sulle espressioni della democrazia.

La diffusione di Internet facilita la disponibilità e diffusione dell'informazione così come la comunicazione e l'interazione. Il Web, in particolare con le piattaforme dei social media, mette a disposizione un'ampia gamma di forme partecipative e modifica le forme attraverso le quali i cittadini si informano e gli spazi dove la cittadinanza viene praticata. Il dibattito scientifico evidenzia che si è creato un nuovo spazio pubblico per le conversazioni orientate alla politica, una sorta di sfera pubblica che cambia le basi del civic e political engagement, ma

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> L'elenco corrisponde alle attività più svolte nella rete secondo il rapporto del Censis/Ucsi (2013).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Castells (2004, p. 2) definisce la network society come "a social structure built on information networks, powered by microelectronics-based information technologies".

con un impatto sulla partecipazione e la democrazia ancora incerto (Dahlgren 2009, 2012 e 2013, Papacharissi 2012, Boccia Artieri 2013).

Come affermato da Castells, "dato che Internet sta diventando un mezzo essenziale di comunicazione e organizzazione in tutti i campi di attività, è ovvio che i movimenti sociali e la politica usano, e useranno sempre più, anche Internet come strumento privilegiato per agire, informare, reclutare, organizzare, dominare e opporsi" (2002, p. 134).

Infatti, in questo scenario di crisi della politica e della democrazia rappresentativa, le tecnologie offrono delle interessanti opportunità per rilanciare i meccanismi di partecipazione e ripristinare il coinvolgimento della cittadinanza nel processo politico attraverso la costruzione di canali di comunicazione tra le istituzioni e i cittadini.

Anche se non sarà il web a risolvere i problemi della democrazia, poiché il problema sta soprattutto nel livello di qualità della democrazia e nelle reali possibilità di partecipazione, l'uso consapevole ed efficace dei media digitali da parte delle amministrazioni può contribuire all'avvicinamento dei cittadini, soprattutto di quelli più digitali, alle istituzioni e può avere effetti positivi nella loro partecipazione alle politiche pubbliche.

#### Obiettivi e metodo della ricerca.

Il lavoro che mi sono proposta con questa tesi è individuare gli elementi chiave delle politiche di partecipazione e delle strategie di comunicazione delle amministrazioni per coinvolgere i cittadini e ampliare la loro partecipazione nelle decisioni e attività di carattere pubblico, in un contesto in cui il dialogo con i cittadini è diventato essenziale.

In particolare, il mio lavoro è focalizzato su come, nei tempi della network society, le amministrazioni locali affrontano e gestiscono la complessità della comunicazione e tentano di recuperare la loro legittimità di fronte a una cittadinanza delusa, sfiduciata e disinteressata nel processo politico convenzionale. La ricerca parte dall'analisi delle pratiche partecipative di otto Comuni della provincia di Barcellona che sono stati considerati tra i più attivi e innovativi in base alle informazioni disponibili e per i quali sono disponibili i dati e gli esempi applicativi più interessanti: Badalona, Barcellona, Esplugues de Llobregat, Premià de Mar, Sabadell, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat e Vilanova i la Geltrú.

La ricerca si è articolata in quattro fasi. La prima è stata un'approfondita ricognizione teorica attraverso gli autori contemporanei che si sono dedicati allo studio dei cambiamenti nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini legati alle nuove tecnologie e più specificamente relazionati con la democrazia e la partecipazione dei cittadini. A questa analisi

è dedicato il capitolo 2. Si parte dall'analisi del senso di alcuni concetti chiave (partecipazione, civic e political engagement) per approfondire le difficoltà che stanno affrontando le democrazie e gli aspetti critici della partecipazione (cap. 2.1 e 2.2). La seconda parte di questa analisi è dedicata a delineare le possibilità e limitazioni del web nei confronti della partecipazione dei cittadini (cap. 2.3). L'ultima parte si focalizza sull'analisi della letteratura per identificare gli aspetti che favoriscono e ostacolano il civic e political engagement, off e online (cap. 2.4).

La seconda fase ha riguardato l'analisi del contesto e delle tendenze (cap. 3). In questa parte, sono state analizzate le politiche pubbliche che hanno l'obiettivo di facilitare il coinvolgimento della cittadinanza, gli strumenti web 2.0 per la partecipazione e le esperienze di riferimento, con l'esame dei documenti delle istituzioni internazionali, in particolare della Commissione Europea che condiziona in modo rilevante i governi dell'Europa. Il capitolo 3.3 raccoglie l'analisi di dieci casi che mostrano un impatto reale, sia perché ampliano la partecipazione dei cittadini sia perché rappresentano un miglioramento delle politiche.

La terza fase è centrata sull'analisi dello scenario spagnolo e catalano. Questo capitolo presenta un'analisi dello stato della società dell'informazione in Spagna, il quadro normativo e gli strumenti di partecipazioni utilizzati dalle amministrazioni e più specificamente dai Comuni, con particolare attenzione ai Comuni della Catalogna (cap. 4).

Infine, il capitolo 5 è dedicato al caso di studio, che si è articolato in due parti. Nella prima è stata condotta un'analisi quantitativa volta a esaminare la presenza dei Comuni considerati nelle principali piattaforme di social media e l'efficacia della comunicazione attraverso questi media. Questa analisi è stata molto utile per poter verificare l'effettivo utilizzo del web 2.0 da parte dei Comuni.

La seconda parte, che è in realtà il cuore di questa ricerca, è stata svolta con tecniche di rilevazione qualitativa attraverso interviste semistrutturate. In particolare, sono state condotte 20 interviste in profondità che hanno coinvolto 24 testimoni privilegiati, scelti sulla base della loro posizione nelle organizzazioni. Più precisamente, l'ambito di riferimento delle persone intervistate è costituito dai responsabili politici e amministrativi dei dipartimenti di Partecipazione, Tecnologie e Comunicazione dei Comuni. Le interviste sono state raccolte da settembre a novembre 2015.

Il confronto diretto con queste testimonianze è servito a mettere in evidenza le caratteristiche delle pratiche partecipative attivate dai Comuni e gli approcci più utili per

migliorare il coinvolgimento dei cittadini e in generale i processi partecipativi, in particolare con l'utilizzo degli strumenti web 2.0.

#### Rilevanza della ricerca

Dalla sua diffusione a metà degli anni '90, Internet è diventato sempre più oggetto delle indagini sulla democrazia, in particolare, in relazione al rapporto tra la rete e la partecipazione dei cittadini.

Esiste una ampia letteratura sulla disaffezione e il disimpegno politico, sul civic e political engagement, e sul potenziale sociale di Internet nello sviluppo della partecipazione civica e politica. Questi lavori mettono in evidenza visioni ottimistiche e pessimistiche o, a volte, scettiche rispetto al ruolo di Internet nel processo democratico. Tra le visioni più ottimistiche, che percepiscono la rete come una forza democratica ci sono: Agre (2002), Bell (1981), Benkler (2006), Castells (2010), Dahlgren (2009, 2012 e 2013), Johnson & Kaye (1998), Kling (1996), Negroponte (1998), Papacharissi (2012), Rheingold (1993), Strangelove (2005), Sunstein (2008). Tra quelle scettiche: Bimber & Davis (2003), Carr (2010), Davis (1999), Hill & Hughes (1998), Jankowski & Van Selm (2000), Jones (1997a), Hindman (2009), Lessig (2006), Keen (2008), Margolis & Moreno-Riaño (2009), Margolis & Resnick (2000), Morozov (2011), Scheufele & Nisbet (2002).

Come segnalato da Boccia Artieri (2013) bisogna sviluppare percorsi di ricerca aperti all'ambivalenza delle possibili forme di partecipazione nel web e che focalizzino i diversi modi in cui le persone agiscono sui contenuti mediali. L'autore sottolinea

la necessità di sviluppare percorsi di ricerca aperti all'ambivalenza che le forme di produzione di contenuti e pratiche correlate assumono in quanto possibili forme di partecipazione e che dietro a questi non esiste una necessità di incremento democratico o d'impegno civico [...] Non si tratta quindi di presupporre un potenziale rivoluzionario di Internet o un adattamento delle possibilità della rete allo stato delle cose, di seguire piste utopiche o conservatrici, ma di trattare operativamente la funzione di irritazione che viene prodotta nella sfera politica [...] al di là dei percorsi che la politica stessa struttura per rendere più funzionale a sé stessa l'irritazione incanalandola entro percorsi comunicativi propri: dai blog dei politici alle consultazioni online, dalla pagina Facebook del Comune al canale Twitter dell'iniziativa Regionale, ecc.. È proprio sulle forme di auto-organizzazione partecipative (dalle frequentazioni di siti all'uso dei tag), che

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Per mettere in evidenza l'ampiezza del dibattito, ho segnalato anche alcuni degli autori citati da Dahlgren (2013, pp. 21–22, e 2012, pp. 191–192 e 206–207) e Papacharissi (2012, pp. 119–120, 127).

portano a far emergere temi e narrazioni, che occorre portare il piano dall'analisi (ibidem, pp. 113-114).

Una caratteristica peculiare di questa ricerca è che si focalizza su quali sono gli aspetti che condizionano la partecipazione dei cittadini nella politica locale e quali sono i fattori di successo delle politiche di partecipazione. La ricerca mette anche in evidenza lo stato attuale della partecipazione nei meccanismi odierni dei Comuni catalani, che con buona approssimazione può essere generalizzata all'insieme delle amministrazioni spagnole.

L'oggetto di questa ricerca è in continua evoluzione per cui questo lavoro deve essere considerato come momento di sistematizzazione e di inquadramento degli aspetti oggi più rilevanti.

#### **CAPITOLO 2**

#### Civic engagement e nuovi processi di partecipazione

## 2.1. Quadro concettuale

Al fine di chiarire i cambiamenti nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini legati alle nuove tecnologie, è utile riflettere sul significato di alcuni concetti chiave quali partecipazione, cittadinanza e civic e political engagement.

### *Partecipazione*

L'uso che viene fatto nelle scienze sociali del concetto partecipazione è piuttosto elastico. Gli studi sulla comunicazione e i media in cui l'impegno sociale e politico costituiscono l'oggetto della ricerca, mettono in evidenza la mancanza di chiarezza o di coerenza sul concetto di partecipazione (Carpentier 2011, in Dahlgren, 2013, p. 17), a causa principalmente del fatto che è definita da molteplici dimensioni.

Dalle diverse analisi emerge che il concetto di partecipazione è legato ad aspetti come: la socialità, l'ambito culturale, l'identità, l'interattività, la visibilità, la voce e anche a una dimensione affettiva.

Per Dahlgren la partecipazione può andare dalla visibilità, alla voce (voice) fino alla socialità. La visibilità è intesa come l'essere in pubblico e come la costruzione dell'identità a partire dal riconoscimento degli altri. La voce è usata da Dahlgren non soltanto nell'accezione di protesta contro una situazione (Hirschman, 1982)<sup>7</sup>, ma anche come un valore in sé stesso che riguarda sia l'umanità che la democrazia (Couldry 2010, cit. in Dahlgren, 2013, p. 28), un valore che bisogna proteggere.

A suo avviso, la partecipazione è fondamentalmente un atto sociale, basato sulla comunicazione tra le persone e dipendente dall'interazione sociale. Da questa prospettiva, una "talkative, chatting society" è più orientata a rimanere democratica che una società muta (2013, p. 29).

L'autore distingue tre tipi di partecipazione ("traiettorie della partecipazione") in base al campo sociale al quale si dirige: il "consumo", che comprende la partecipazione sociale che avviene attraverso logiche commerciali; la "società civile", caratterizzata principalmente

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Hirschman definisce voce come "un qualsiasi tentativo di cambiare, invece di eludere, uno stato di cose riprovevole, sia sollecitando individualmente o collettivamente il management direttamente responsabile, sia appellandosi a un'autorità superiore con l'intenzione di imporre un cambiamento nel management, sia mediante vari tipi di azioni e di proteste, comprese quelle intese a mobilitare l'opinione pubblica" (1982, p. 31)

dall'associarsi liberamente per il perseguimento di obiettivi comuni; e la "partecipazione politica", l'impegno dei cittadini in conflitti di natura varia che hanno luogo nello spazio pubblico e comprendono non solo le forme di politica parlamentare ma anche tutte le espressioni alternative di politica che si svolgono al di fuori del Parlamento. Dahlgren considera che, sebbene gli obiettivi del consumo e della società civile non siano, per definizione, indirizzati a fini politici, prospettive di partecipazione di tipo democratico possono essere presenti in queste dimensioni.

Livolsi mette in evidenza tre accezioni del concetto di partecipazione che sono tra loro collegate: l'intervenire nelle scelte-decisioni politiche, l'orientare-controllare i propri rappresentanti secondo il modello di Habermas della sfera pubblica e della pubblica opinione, e un'accezione vicina al concetto di appartenenza, che definisce come "una sorta di identificazione (prevalentemente affettiva) che porta ad esprimere un convinto consenso a quanto si ritiene significativo, in particolare ai valori e atteggiamenti oltre che alle rappresentazioni culturali (ovviamente sempre più mediali) largamente condivisi e tali da orientare l'agire collettivo" (2013, p. 38).

A suo avviso, siamo nell'ambito della partecipazione culturale (che Dahlgren definisce come la civic agency), una partecipazione che tende a confondersi con la socialità, sempre più volta al privato piuttosto che al politico. Per cui, "coinvolgersi, interpretare, significa approdare a forme di appartenenza culturale condivise e tali da orientare particolari forme di partecipazione" (2013, p. 50).

Partecipazione è anche legata a una dimensione interattiva: "Per Lievrouw interattività (sia come fruizione dei contenuti mediali, sia come relazione con gli altri significativi con cui si viene in contatto) e partecipazione sono da considerarsi sinonimi." (Livolsi, 2013, p. 50).

Per Coleman e Blumler i motivi per partecipare possono andare dal voler raggiungere specifici fini politici, influenzando direttamente o indirettamente il governo, a un senso comunitario di appartenenza o del dovere, all'identificazione con una causa. Spesso le ragioni per partecipare sono un ibrido di queste, come succede ad esempio con la votazione nelle elezioni: "voting in an election might be an instrumental act of seeking a government that will serve one's end, as well as a communitarian act of civic duty and a symbolic act of going to the polling station and being part of a collective ritual" (2009, p. 157).

Secondo gli autori che le persone partecipino o no dipende da fattori personali e di contesto come: lo status socioeconomico (le persone più benestanti e istruite hanno più

probabilità di partecipare), le reti interpersonali (più larghe sono le reti e più è probabile che partecipino, specialmente quando passano tempo a parlare di questioni politiche), l'efficacia (la convinzione di poter influenzare l'ambiente politico), il senso di dovere civico e i modelli di consumo dei media (2009, pp. 158–159).

Partecipare può significare anche esprimere la propria identità come "liquid citizen", dalla prospettiva di Papacharissi. L'autrice definisce liquid citizen come "a combined model of flexible citizenship" (2012, p. 107).

Papacharissi considera che le attività civiche odierne si caratterizzino per una pluralità di azioni che hanno luogo in spazi che sono allo stesso tempo pubblici e privati, poiché con la rete il confine tra pubblico è privato diventa sempre meno chiaro in quanto da spazi privati come la casa si rimane in contatto con il pubblico. Partecipare, in questo contesto, significa esprimere il proprio dissenso rispetto ad un'agenda pubblica definita dai media mainstream e dagli attori politici:

Participating in a MoveOn.Org online protest, expressing political opinion on blogs, viewing or posting content on YouTube, or posting a comment in an online discussion group represents an expression of dissent with a public agenda, determined by mainstream media and political actors. It stands as a private, digitally enabled, intrusion on a public agenda determined by others (2012, p. 131).

#### Cittadinanza

Il concetto cittadinanza, è stato lo stesso molto discusso dagli anni 90 da diversi studiosi (Marshal 1950, Barbalet 1988, Turner 1990, Roche 1992, Kymlicka and Norman 1994; Miller 1998, Cruikshank 1999, Isin 2002, Sassen 2002, Haeter 2004, Schudson 2006, in Coleman & Blumler, 2009, p. 4), come conseguenza dei cambiamenti socio-istituzionali entro i quali la cittadinanza viene articolata.

Alla dimensione giuridica della cittadinanza definita da Marshall 1950, che indica la relazione tra un individuo e uno Stato e i diritti e i doveri (civili, politici e sociali) che tale relazione comporta per l'individuo, sono state aggiunte altre dimensioni come la culturale e l'affettiva (di identità e appartenenza), da autori come Dahlgren e Coleman e Blumler.

Secondo Coleman e Blumler la cittadinanza è un concetto fluido, che può essere definito da tre dimensioni che non sono tra loro alternative: la dimensione legale-giuridica, che stabilisce diritti e responsabilità dei cittadini; la dimensione politica, che pone enfasi nella partecipazione (acquisizione di informazioni, deliberazione e influenza nelle politiche

pubbliche); e l'affettiva ("affective citizenship"), che riguarda soprattutto la mobilitazione dei sentimenti di appartenenza civica, lealtà e solidarietà (2009, pp. 4–5).

Gli autori considerano che il senso di cittadinanza cambia in funzione del modello politico di democrazia, così le tre dimensioni hanno maggiore o minore rilevanza in funzione del modello politico di democrazia. Di conseguenza, i due modelli di democrazia di Blaug "incumbent democracy" (nella quale i cittadini partecipano in un modo passivo secondo gli schemi previsti nella prospettiva di preservare e valorizzare le istituzioni e lo Stato) e "critical democracy" (che pone enfasi nel rafforzare le voci dei cittadini allo scopo di attivare processi di cambiamento e di valorizzare gli spazi di democrazia, in cui "the space of governance emanates from the demos rather than constituting it") non sono incompatibili, ed è invece necessario innovare le istituzioni per dare spazio alle energie radicali (2009, p. 6).

Dahlgren (2009) presenta la cittadinanza come una forma di impegno sociale (che chiama "civic agency"), al di là dei meri diritti e doveri giuridici poiché la partecipazione attiva dei cittadini negli spazi pubblici non può essere vissuta in forma isolata, ma deve essere sostenuta e integrata in un ambiente culturale più ampio, che definisce come culture civiche ("civic cultures"), determinate da una gamma di fattori come la famiglia, la scuola e i rapporti sociali di potere, e sempre di più i media. Per cui le culture civiche sono da considerare prerequisiti necessari per la partecipazione, per la vitalità della sfera pubblica e per il buon funzionamento della democrazia.

Il concetto di cittadinanza è anche fortemente connesso con le azioni dei media, che possono generare una maggiore o minore integrazione del cittadino nella vita democratica, intervenendo in quattro dimensioni: "informazione e competenza cognitiva, lealtà ai valori e ai processi democratici, pratiche, routine e tradizioni, fattori identitari" (Morcellini, 2013, p. 93).

In definitiva, essere cittadino oggi è riferibile a prospettive interpretative molto diverse poiché fa riferimento alle tante identità che i cittadini possono assumere. (Faccioli, 2013, p. 175).

## Civic e political engagement

Possiamo definire civic engagement come le diverse forme d'impegno sociale rivolte alla soluzione di problemi della comunità e al miglioramento della qualità della vita collettiva. Mentre political engagement fa riferimento invece alle attività orientate a influenzare in qualche modo l'azione governativa. Il political engagement è quindi una condizione necessaria per la partecipazione politica (Dahlgren, 2009).

La distinzione dei due termini proposta da Dahlgren non è di fatto escludente, poiché l'autore considera che il political engagement può emergere solo in un contesto in cui il civic engagement sia diffuso. Peraltro, "la prospettiva di una contrapposizione tra civic e political engagement è fuorviante e rischia di appiattire l'analisi su un presunto buonismo della dimensione definita come civic e, a contrasto, un presunto giudizio negativo della dimensione politica intesa come political affairs, come corruzione e lontananza dall'interesse generale" (Faccioli, 2013, p. 174).

Una definizione particolarmente articolata di civic engagement è quella di Faccioli, che mette in evidenza che presuppone un'azione volontaria e il coinvolgimento di altre persone:

[...] quando si parla di civic engagement si fa riferimento alle tante forme di impegno sociale decise e messe in atto da cittadini su problemi che hanno rilevanza per la collettività, da quelli più legati alla vita quotidiana, alla partecipazione alla vita politica, anche solo attraverso il voto, fino a dimensioni più complesse che investono adesioni a valori e a idee, nella prospettiva di accrescere gli spazi della democrazia. Il concetto di civic engagement presuppone un'azione volontaria, una scelta e il coinvolgimento di altre persone per raggiungere obiettivi condivisi. (2013, p. 175).

Il civic engagement è considerato nel dibattito scientifico da due prospettive: una top down, che fa riferimento all'impegno civico richiamato dalle istituzioni, che caratterizza il modello della governance, e una bottom up, che fa riferimento alle forme spontanee di mobilitazione dei cittadini intorno alla tutela dei beni comuni (Faccioli, 2013, pp. 176–177).

### 2.2. La partecipazione difficile

Le rilevazioni sull'affluenza alle urne e il dibattito scientifico che su questi temi si è sviluppato evidenziano che la partecipazione politica dei cittadini è in calo e la democrazia in crisi. Dal punto di vista della partecipazione al voto, è evidente un costante calo della percentuale di affluenza alle urne nelle statistiche delle elezioni politiche nazionali e dell'UE degli ultimi anni e in Italia soprattutto di quelle regionali o comunali.<sup>8</sup>

Tra gli elementi che contribuiscono alle difficoltà delle democrazie odierne, ci sono: la grave crisi economica che sta colpendo i paesi occidentali, la crescente sfiducia nelle istituzioni pubbliche e nei partiti politici, i cambiamenti socio-culturali, le tensioni tra logiche di mercato

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Vedere i dati sulla partecipazione alle elezioni amministrative nazionali e dell'UE dal 2003 al 2013 in Eurostat (2013), e il numero di votanti nelle elezioni regionali e comunali in Italia in Ministero dell'Interno (2013).

e principi democratici e la delusione per le limitate opportunità di partecipazione del sistema democratico attuale.

Peraltro, gli impatti economici più negativi per la vita quotidiana delle persone, come la disoccupazione, l'insicurezza economica, i salari bassi o la precarietà dei servizi sociali, possono inibire in modo diretto la partecipazione democratica, e nell'era neo-liberale del capitalismo globale i governi degli stati-nazione hanno meno spazi di manovra poiché il vero potere nella società è sempre di più nelle mani delle imprese private e, quindi, al di fuori del controllo di chi viene eletto democraticamente (Dahlgren 2009). Questi fatti provocano una disaffezione e disimpegno politico ancora più pronunciati tra i giovani.

Dahlgren mette in evidenza che gli elementi che danno alla partecipazione la sua centralità sono le difficoltà che la democrazia deve fronteggiare e le nuove forme di partecipazione abilitate dalle tecnologie, definite dall'autore come "cittadinanza mediata" (2013, p. 18). Peraltro secondo l'autore, "la democrazia attuale non garantisce automaticamente una diffusa partecipazione civica, né all'interno del parlamento né in contesti extraparlamentari" (2013, p. 19).

Altri fattori di debolezza delle democrazie contemporanee sono quelli identificati da Coleman e Blumler (2009, p. 69): la mancanza di una cultura politica che permetta ai cittadini di discutere e deliberare (nel significato anglosassone di riflettere) in modo effettivo; i mass media che condizionano negativamente la fiducia del pubblico nella politica; e un diffuso senso di distacco tra la maggioranza degli eletti e gli elettori. Più specificamente, gli autori segnalano che "there is a pervasive sense that politicians and the people they represent inhabit different worlds, speak mutually incomprehensible languages and fail to respect one another" (2009, p. 69).

## 2.2.1. Crisi del sistema politico rappresentativo

Il dibattito politico ruota intorno a quella che è stata chiamata crisi del sistema politico rappresentativo o crisi di legittimità che caratterizza i governi nell'attualità, che si esprime nell'astensione elettorale e nella non partecipazione politico-sociale nelle istituzioni, nell'apatia civica, nello scetticismo del pubblico, nella sfiducia nei governi, nel disinteresse generale nel processo politico convenzionale e nei bassi indici di adesione ai partiti.

Tra le principali cause della crisi del sistema di rappresentanza ci sono: il processo di burocratizzazione e il carattere autoritario delle amministrazioni e dei parlamenti, la mancanza di controllo degli elettori sugli eletti, i sistemi elettorali che distorcono la rappresentanza, i

cambi di schieramento dei politici senza perdita di mandato e l'incapacità dei sistemi di garantire l'uguaglianza e i diritti fondamentali come il lavoro (Pont, 1999).

Peraltro, i cittadini non percepiscono che, attraverso le istituzioni democratiche, sia possibile incidere sullo sviluppo della società, e nella migliore delle ipotesi, si può sperare una solida partecipazione in tempo di elezioni (Dahlgren, 2009, p. 14).

Una posizione molto critica al riguardo piuttosto significativa è quella di Castells:

Come possiamo affidare le vite dei nostri figli a governi controllati da partiti che di solito operano in un ambiente di corruzione sistematica (finanziamento illegale), del tutto dipendenti dalle politiche d'immagine, guidati da politici di professione che sono responsabili solo al momento delle elezioni, gestiscono burocrazie isolate, tecnologicamente superate e in genere distanti dalla vita reale dei loro cittadini? (2002, p. 261).

Molte di queste affermazioni trovano riscontro in recenti rilevazioni sul grado di fiducia dei cittadini nel sistema di rappresentanza nei partiti politici. In Spagna secondo i risultati di un'indagine del Centro de Investigaciones Sociólogicas (2012), la classe politica e i partiti politici insieme rappresentano uno dei tre principali problemi della Spagna, dopo la disoccupazione e i problemi economici.

Secondo Coleman e Blumler (2009), nonostante non ci siano mai state tante opportunità di accedere a informazioni, fare commenti e sfidare le pubbliche amministrazioni, alcune indagini mostrano che, mai come prima, i cittadini si sentono frustrati, inascoltati e delusi dal non poter influire sulle politiche e decisioni dei governi:

A pervasive anxiety characterizes liberal democracy in the early twenty-first century. As one leading British politician has put it, "the public, and particularly young people, now have less faith than ever in parliamentary democracy" [...] Citizens seem to be increasingly disenchanted by and disengaged from the process and institutions of the democratic state (2009, p. 1).

Gli academici concordano che la democrazia partecipativa del passato, basata su una cittadinanza responsabile di Habermas, si debba considerare in crisi. Il dialogo pubblico è andato attenuandosi in ogni strato della società. Nelle famiglie, il fatto che entrambi i coniugi lavorino, ha portato a un calo della presenza alle riunioni delle istituzioni. Siamo da fronte a una democrazia di massa con una scarsa partecipazione civica (Fishkin, 2003, pp. 123–124).

In Italia, nell'opinione di Livolsi, sono da considerarsi in declino la partecipazione nelle comunità locali come i Comuni, negli istituti del decentramento istituzionale (organi scolastici, quartieri, ecc.) e nelle associazioni più tradizionali come le religiose, come sono in crisi le

ideologie e le organizzazioni di partito. Nell'attualità, "si può pensare che l'agire civico si risolva nelle pratiche di volontariato o in sporadici episodi di solidarietà, come nel caso delle catastrofi naturali" (Livolsi, 2013, p. 52).

Nonostante tutto ciò, anche se la partecipazione nella politica parlamentare è diminuita negli ultimi 30 anni, sembra che i cittadini partecipano di più in modo informale e sporadico e si mobilitino per la tutela dei beni comuni. Gli studi sugli atteggiamenti del pubblico, verso la politica e i politici, suggeriscono che i cittadini sono stanchi delle forme di rappresentanza parlamentare e che vogliono spazi e strumenti per far conoscere le loro proposte e anche per prendere le decisioni politiche direttamente (Coleman & Blumler, 2009, p. 78).

Affermazioni che trovano riscontro negli esiti dei referendum popolari in Italia di 12 e 13 giugno 2011, sull'acqua, l'energia nucleare e l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, i quali hanno registrato un'affluenza alle urne di circa del 57% degli aventi diritto:<sup>9</sup>

Chiamati a esprimersi su questioni certamente culturali come sono i beni comuni [...], i cittadini italiani hanno dimostrato una insperata volontà e capacità di mobilitazione, largamente a prescindere dall'attivazione mediale di questa chiamata civica [...]. È quanto è accaduto con la tematica dei beni comuni, che mobilitando ventisei milioni di cittadini nel pieno della stagione dell'individualismo, hanno dimostrato che il civic engagement è un sentimento addormentato più che una passione trapassata nell'animo degli italiani (Morcellini, 2013, pp. 94–95).

D'altra parte, bisogna interrogarsi sul senso della sfiducia che propone Rosanvallon, il quale analizza le manifestazioni della sfiducia in un quadro globale come facenti politicamente sistema. Dalla prospettiva di analisi dell'autore, la sfiducia rappresenta la democrazia dei poteri indiretti della società (quello che chiama la "contro-democrazia") e deve essere intesa e analizzata come una vera e propria forma politica:

Questa contro-democrazia non è il contrario della democrazia; è piuttosto la forma di democrazia che contrasta l'altra, la democrazia dei poteri indiretti disseminati nel corpo sociale, la democrazia della sfiducia organizzata di fronte alla democrazia della legittimità elettorale. La contro-democrazia fa in tal modo sistema con le istituzioni democratiche legali. Mira a prolungarne ed estenderne gli effetti [...]. (2009, p. 17).

Di conseguenza, il fine della sfiducia è quello "di vegliare affinché il potere eletto rimanga fedele ai propri impegni, di trovare i mezzi che permettano di sostenere l'esigenza

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Cfr. dati sull'affluenza e risultati dei referendum popolari di 12 e 13 giugno 2011(Ministero dell'Interno, 2011).

iniziale di un servizio per il bene comune" (2009, p. 17).

Secondo questo orientamento il livello di partecipazione a scioperi o manifestazioni, la firma di petizioni e l'espressione di forme collettive di solidarietà, suggeriscono che non siamo entrati in una nuova epoca di apatia politica e di ripiegamento nella sfera privata, ma di mutamento delle forme dell'attività democratica.

Un altro aspetto da considerare è il modo con il quale le tecnologie trasformano le pratiche di cittadinanza. Papacharissi (2012) mette in luce come, in un contesto in cui le tecnologie modificano le forme attraverso le quali i cittadini acquisiscono l'informazione, gli spazi dove si pratica la cittadinanza e il senso della politica, c'è una dissonanza tra come i cittadini interpretano i loro doveri civici e come le istituzioni ne danno conto. Conseguentemente il calo della partecipazione nel voto e similari atti di disinteresse politico sono interpretati come cinismo o apatia, mentre altre iniziative d'interesse politico o di civic engagement, come pubblicare contenuti in un blog (blogging) o segnalare degli argomenti nella rete (digging), non sono considerate dagli osservatori istituzionali, nonostante siano indicatori utili per capire come stanno cambiando le forme di partecipazione. Peraltro, con l'evoluzione delle democrazie, il dritto di voto rappresenta una necessità primaria già garantita, emergono invece nuovi bisogni che non trovano interlocutori nei sistemi democratici attuali.

## 2.2.2. Criticità del concetto di partecipazione

Di fronte alla letteratura che enfatizza le potenzialità trasformative e di democratizzazione della partecipazione, le teorie critiche della partecipazione mettono in rilievo la sua limitata capacità di incidere sulle politiche pubbliche, il basso potenziale trasformativo delle relazioni di potere e la possibilità di un uso strumentale della partecipazione.

Un autore che dedica molto spazio alle teorie critiche della partecipazione è Moini. A suo avviso negli ultimi quindici anni ha prevalso la tendenza a considerare le pratiche partecipative come forme di azione politica e sociale promettenti. L'inclusione dei cittadini nei processi decisionali pubblici, posta alla base dei processi partecipativi, è stata considerata condizione necessaria e sufficiente per la formulazione di scelte pubbliche migliori (basate sulle conoscenze e i bisogni) e per l'attivazione di fruttuose dinamiche di empowerment dei cittadini. Peraltro, i processi partecipativi sono stati considerati come delle opportunità di educazione civica e di sviluppo delle forme di cittadinanza attiva.

Moini enfatizza l'esigenza di un'attenta analisi critica della partecipazione poichè molte

delle analisi sulla partecipazione sono utili per evidenziarne i limiti e le criticità. Per esempio la bassa propensione sociale alla partecipazione, l'uso strumentale della partecipazione, la tendenza dei partecipanti a concentrarsi su piccole questioni di carattere personale o ultralocalistico e la bassa capacità d'inclusione dei soggetti in condizioni di maggior svantaggio o sofferenza sociale (2012, p. 38). Di conseguenza, queste indagini tendono a proporre soluzioni per migliorare il processo partecipativo:

In generale però la tendenza prevalente è stata di ricondurre le cause della criticità al "come" si partecipa, ovvero a problemi riguardanti la strutturazione tecnica e operativa dei processi partecipativi stessi. Di conseguenza, le soluzioni individuate come rimedi convergono verso proposte che mirano a un ulteriore perfezionamento del design organizzativo e procedurale della partecipazione stessa (Moini, 2012, pp. 38–39).

Moini, a partire dall'analisi delle nuove forme di partecipazione di tipo top-down, che si sono diffuse negli anni novanta nelle democrazie europee (come i bilanci partecipativi, i deliberative polling, le giurie di cittadini, i town meeting o i consensus building), elabora una teoria secondo la quale le pratiche partecipative si sono diffuse in maniera crescente, soprattutto a livello locale, nonostante la limitata capacità che esse hanno avuto nell'incidere sui contenuti delle politiche, per la loro capacità di contribuire alla stabilizzazione e riproduzione del neoliberalismo.<sup>10</sup>

In particolare, Moini cita una ricerca sui processi partecipativi del Comune di Roma condotta da un suo gruppo di lavoro tra il 2006 e il 2007:

Questa ricerca [...] ci consegnò, tra i diversi risultati, l'evidenza che le pratiche partecipative, nonostante gli investimenti posti in essere tanto dagli attori politici locali quanto da quelli della società civile, mostravano un basso potenziale trasformativo sia delle relazioni di potere sia dei contenuti delle politiche pubbliche a Roma. Tendevano inoltre a essere confinate in vere e proprie nicchie di policy scavate all'interno delle diverse politiche di settore a cui facevano riferimento (2012, pp. 9-10).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Un'ulteriore dimostrazione della diffusione delle pratiche partecipative è fornita dal moltiplicarsi di associazioni che si occupano di partecipazione e di attori sovra o trans-nazionali che la promuovono. Tra gli esempi citati da Moini ci sono: "Participedia" (http://participedia.net), con oltre 150 organizzazioni nazionali e internazionali che si occupano di processi partecipativi; la International Association for Public Participation (http://iap2usa.org/about), con 150 membri (prevalentemente associazioni) distribuiti in 26 diversi paesi; la OECD (2009) che evidenzia il ruolo di innovazione giocato dai crescenti processi di "public engagement" nel policy making degli stati membri; la costituzione del Participation and Civic Engagement group of the Social Development Department nella struttura organizzativa della World Bank; il Plan D for Democracy della Commissione Europea (European Commission 2005) (Moini, 2012, p. 15).

Secondo questa teoria la partecipazione costituisce una risorsa ("reférentiel") del processo di neoliberalizzazione che implica la possibilità di rendere compatibili i numerosi aspetti di contraddizione del neoliberalismo:

La partecipazione si configura come un'utile risorsa, sia in termini di coordinamento sia in termini comunicativi, per le forme di azione pubblica che si sviluppano nel quadro della neoliberalizzazione profonda. Una risorsa che può sostenere, in altri termini, la transscalarizzazione dell'accumulazione, la de-socializzazione dei problemi collettivi e la correlata depoliticizzazione delle risposte. Una risorsa che, nello stesso tempo, consente di contenere e compensare i costi economici, sociali e politici di questi stessi processi (2012, pp. 162-163).

Inoltre questo tipo di pratiche partecipative top-down trovano nel coinvolgimento dei cittadini nel policy making un ulteriore importante punto in comune. Ad esempio, Moini cita la consultazione aperta dal governo italiano dopo gli scontri sulla realizzazione di una linea ferroviera ad alta velocità tra Torino e Lione, che aveva l'obiettivo di ridurre il livello di conflittualità sociale su una decisione già assunta.

Anche in Italia si sono moltiplicate le esperienze partecipative. Un caso che esemplifica gli aspetti più critici dei processi partecipativi, è quello della regione Toscana, che si è dottata di una legge sulla partecipazione (legge n. 69 del 27 dicembre 2007), che mette in evidenza "un forte iato tra l'apparente apertura di processi partecipativi su questioni fondamentali dello sviluppo del territorio e il permanere di forti conflittualità sulle stesse questioni, che non trovano spazio di ascolto e di discussione nei processi decisionali che avvengono ancora in tavoli separati e chiusi" (Pecoriello e Rispoli 2006, p. 131, cit. in Moini 2012, p. 36).<sup>11</sup>

Queste pratiche partecipative potrebbero, comunque, facilitare la costruzione di legami sociali e aiutare a sensibilizzare la società civile riguardo ai problemi politici e sociali:

Verrebbe da chiedere in conclusione. Allora la partecipazione è morta? Uccisa dalla sua funzionalità al processo di neoliberalizzazione profonda e poi sepolta dall'attuale neo-radicalismo liberista? Non è possibile invece che, anche all'interno di tali funzioni di stabilizzazione, le pratiche partecipative costituiscano delle occasioni per la ricostruzione di nessi di socialità tra gli individui e quindi di ri-politicizzazione delle poste in gioco e delle strategie di azione della società civile più o meno organizzata? Non è possibile ipotizzare che la partecipazione, anche all'interno della sua strutturazione top-down, attivi forme di resistenza al discorso neoliberista (Moini, 2012,

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> La regione Toscana è stata seguita nel 2010 dall'Emilia Romagna (Legge regionale n. 3 del 2010).

p. 164).

Oltre ai limiti evidenziati dalle teorie critiche della partecipazione, ci sarebbero: da un lato, l'affermarsi dell'individualismo, la precarietà del sociale, la fragilità della solidarietà e l'evoluzione verso un modello d'individualismo in rete; e dall'altro, i paradossi del paradigma comunicativo della società della comunicazione.

Si assiste al passaggio da comunità territoriali, di persone che condividono problemi e interessi, a un sistema di relazioni sociali incentrato sull'individuo. L'espressione "individualismo in rete" è introdotta da Manuel Castells per definire la forma dominante di socialità della società odierna, che è caratterizzata dall'individualismo e costruita su relazioni incarnate su "network io-centrati", che rappresentano la privatizzazione della socialità. Questa relazione individualizzata con la società è descritta da Castells come:

È radicata, innanzitutto, nell'individualizzazione della relazione tra capitale e lavoro, tra lavoratori e processo di lavoro nell'impresa a rete. È indotta dalla crisi del patriarcato e dalla conseguente disintegrazione della famiglia nucleare tradizionale costituita fino al diciannovesimo secolo. È sostenuta (ma non prodotta) dai nuovi modelli di urbanizzazione, dall'estensione suburbana ed extraurbana. È caratterizzata da uno scollegamento tra funzione e significato nei microluoghi delle megacittà. Questa relazione, infine, individualizza e frammenta il contesto spaziale di vita. Inoltre, essa è razionalizzata dalla crisi di legittimità politica: la distanza crescente tra cittadini e stato sollecita i meccanismi di rappresentanza e incoraggia il ritiro degli individui dalla sfera pubblica (2002, pp. 127–128).

Peraltro, questo modello di socialità è caratterizzato secondo Castells dalla "mass self-communication". Mass perché è un modello potenzialmente globale, poiché è basato sulla interazione one-to-many, e self perché è autonomo a livello di generazione, distribuzione e consumo dei contenuti.

Come affermato da Negroponte, "nell'era dell'informazione, i mass media sono diventati più grandi e più piccoli al tempo stesso. Nell'era della post-informazione, il pubblico spesso si riduce a una sola persona" (2004, pp. 169–170).

In questo contesto, Internet e le nuove tecnologie come la telefonia mobile contribuiscono all'affermazione dell'individualismo in rete come forma dominante di socialità e "sempre di più, le persone si organizzano in network sociali che comunicano tramite computer", nonostante "non è Internet a creare un modello di individualismo in rete, ma è lo sviluppo di Internet a fornire un supporto materiale adeguato per la diffusione

dell'individualismo in rete come forma dominante di socialità" (M. Castells, 2002, p. 129).

Per quanto riguarda i paradossi del paradigma comunicativo della società della comunicazione, gli accademici segnalano l'eccesso di ottimismo con cui sono stati analizzati gli effetti della diffusione dell'informazione e della comunicazione, sulla conoscenza, sul sociale e sull'impegno civico e la partecipazione. Mentre sono da considerare una possibile disinformazione, l'inquinamento dell'informazione da parte dei gruppi di potere, la frammentazione del sistema di comunicazione e il dubbio che queste forme di comunicazione siano idonee a far crescere una opinione pubblica critica e consapevole.

Bisogna, quindi, interrogarsi quanto i processi comunicativi odierni dei nuovi media costituiscano un arricchimento dell'esperienza umana in termini di conoscenza, di confronto fra istanze e di impegno alla partecipazione (Pacelli, 2014).

Inoltre, è necessario considerare la possibile ambivalenza del rapporto tra media e democrazia. Se da un lato i mezzi di comunicazione (giornali, televisione, web) sono un cardine del sistema democratico, dall'altro sembrerebbe che i media invece di contribuire alla formazione di una opinione pubblica più matura e deliberante, contribuiscano ad un dibattito pubblico più povero e in certi versi manipolato (Petrucciani, 2014).

Dunque, si può sostenere, che la società della comunicazione non è automaticamente una società della conoscenza, ne una società più consapevole (Morcellini, 2014).

In questo senso, sono significative le teorie che mettono in rilievo Breton e Vattimo, a partire dalle espressioni "utopia della comunicazione" e "società trasparente", rispettivamente.

Breton (2004) sostiene che si è sviluppata una corrente di pensiero, d'impostazione utopistica, intorno a un'asse che contrappone l'informazione all'entropia, come un valore alternativo alle barbarie, al razzismo e all'esclusione, che presenta la comunicazione e le sue tecniche come un rimedio alle disfunzioni della nostra società, in quanto portatrice allo stesso tempo di trasparenza e di consenso.

Da questa concezione, se i canali informativi fossero mantenuti aperti e comunicanti, e se si potesse effettuare il trasferimento delle decisioni politiche come sosteneva Wiener a vantaggio di macchine capaci di apprendere, allora ci sarebbero le condizioni per l'istituzione di una società migliore (2004, p. 44).

Nella visione di Breton, qualsiasi fenomeno è considerato come interamente costituito dagli insiemi di relazioni di cui fa parte e la sua essenza è completamente definita in termini d'informazione e comunicazione, per cui ogni fenomeno diventa la risultante delle

informazioni che può scambiare nelle reti in cui accede. Attraverso le nuove tecnologie dell'informazione, l'uomo diventa un essere informazionale collettivo, si confonde la sfera pubblica e quella privata, si indeboliscono l'individualità, i rapporti diretti e il concetto di corpo inteso come incontro fisico.

Tutto questo ha dato vita alla concezione dell'homo communicans: "un essere senza interiorità e senza corpo, che vive in una società senza segreti, un essere interamente rivolto al sociale, che esiste soltanto attraverso l'informazione e lo scambio in una società resa trasparente grazie alle nuove macchine per la comunicazione" (Breton, 2004, p. 44).

Si assiste allo spostamento e l'assorbimento di parte essenziale delle attività umane all'interno del mondo dei media. Come conseguenza, si produce un radicale spostamento del ruolo e della funzione delle nuove tecniche di comunicazione e dei media, che non servono più a realizzare ciò per cui erano stati ideati, ma finiscono per funzionare per sé stessi. Peraltro, la volontà di applicare in modo estremo gli schemi dell'utopia della comunicazione può produrre effetti paradossali e nonostante non si realizzi, "esso mobilita verso il mutamento coscienze ed energie che non soltanto potrebbero essere meglio impegnate altrove, ma che possono anche venire a mancare nel momento in cui c'è ne fosse più bisogno" (Breton, 2004, p. 123).

In questa visione, il sistematico ricorso alla comunicazione può produrre un ripiegamento dell'individuo su se stesso, con il rischio di una società in cui si comunica molto ma ci si incontra poco, al prezzo dello svuotamento della comunicazione, fino al punto di poter mettere in questione la democrazia stessa.

Vattimo elabora una teoria su quella che chiama "società trasparente" con un punto interrogativo, per sostenere che nella società postmoderna un ruolo decisivo è esercitato dai mass media, i quali caratterizzano la società non come una società più trasparente, ma come una società più complessa e persino caotica. Anche se ritiene che proprio in questo caos risiedono le speranze di emancipazione (2000, p. 11).

Secondo Vattimo stiamo assistendo a una nuova fase, segnata da una generale esplosione di moltiplicazione di visioni del mondo come conseguenza della pluralità mediatica, ed è grazie alla proliferazione d'immagini che si fanno strada diverse interpretazioni e più punti di vista, fino al punto che diventa impossibile concepire il mondo e la storia secondo punti di vista unitari. Proprio in questa marea di interpretazioni si possono trovare vie che promuovano l'emancipazione basate sugli ideali del pluralismo, le differenze e il dialogo: "nella società dei media, al posto di un ideale emancipativo modellato sulla autocoscienza tutta spiegata, sulla

perfetta consapevolezza di chi sa come stanno le cose [...] si fa strada un ideale di emancipazione che ha alla propria base, piuttosto, l'oscillazione, la pluralità, e in definitiva l'erosione dello stesso 'principio di realtà'" (Vattimo, 2000, p. 15).

A suo avviso, l'emancipazione consiste proprio nello spaesamento, nella liberazione delle differenze, degli elementi locali, di ciò che chiama il "dialetto",

caduta l'idea di una razionalità centrale della storia, il mondo della comunicazione generalizzata esplode come una molteplicità di razionalità "locali" -minoranze etniche, sessuali religiose, culturali o estetiche- che prendono la parola, finalmente non più tacitate e represse dall'idea che ci sia una sola forma di umanità vera da realizzare, a scapito di tutte le peculiarità, di tutte le individualità limitate, effimere, contingenti (Vattimo, 2000, p. 17).

Anche se la derealizzazione che è resa possibile dalle nuove tecnologie della comunicazione incontra dei limiti di tipo realistico come le leggi dell'economia, che se prevalgono ancora come false istanza realistiche è perché c'è una nostalgia per il ritorno a orizzonti limitati ma certi. Considera, pertanto, che c'è ancora molto lavoro per fare diventare l'ideale di emancipazione basato nella pluralità un effettivo criterio di azione sul piano sociale e politico.

Alla luce di queste analisi, e allo scopo di migliorare i processi partecipativi le amministrazioni dovrebbero favorire il dialogo e la diversificazione dei punti di vista diversi, allo stesso tempo, dovrebbero disporre dei meccanismi per facilitare la riflessione dei cittadini. Il problema, "non è più far sì che la gente si esprima, ma disporre invasi di solitudine e di silenzio a partire dai quali avrebbe davvero qualcosa da dire" (Deleuze 1990, cit. in Fabbri, 2004, p. XIII).

La sfida richiede, soprattutto alle istituzioni pubbliche, un grande sforzo di adeguamento sia alla società della comunicazione che al nuovo modello di socialità basato nell'individualismo. Come sostiene Breton per mettere in moto il processo del paradigma comunicativo "non si potrà far a meno, certo, di un granello di utopia, ma neppure, anzi tanto meno, di un forte senso critico" (Breton, 2004, p. 153).

## 2.3. Partecipazione e Web 2.0

Le opportunità di sviluppo della partecipazione offerte da internet sono al centro delle analisi e degli studi sull'utilizzo, da parte della Pubblica Amministrazione, dei media (tradizionali, online e 2.0).

Internet è diventato il mezzo di comunicazione più universale (con 3,5 miliardi di utenti nel pianeta, il 47% della popolazione totale, secondo International Telecommunication Union, 2016), le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) rendono la società più interconnessa che mai (Papacharissi, 2012, pp. 17–18) e sempre di più la vita sociale ha luogo online (Dahlgren, 2013, p. 34). In particolare, la rete è diventata il mezzo di comunicazione prevalente dei giovani che la usano in un modo sempre più complesso e pervasivo, ed è parte della loro quotidianità. Peraltro, le attività in rete si affermano contro le difficoltà della democrazia, le crisi economiche e i mutamenti socio-culturali della tardo-modernità (Dahlgren, 2013, p. 21).

Internet costituisce un mezzo essenziale di comunicazione e organizzazione in tutti i campi di attività ed è uno strumento privilegiato per informare, comunicare, organizzare e agire negli ambiti della politica e dei movimenti sociali.

Siamo di fronte a un passaggio di paradigma della cittadinanza, da una "dutiful citizenship" (caratterizzata dalla partecipazione ad attività centrate su forme di governo e dal voto come atto centrale del processo democratico) a una "self-actualizing citizenship", che si caratterizza per un minor senso di dovere nei confronti del governo, in cui il voto perde significatività a fronte di un agire definito da reti di azione comunitaria, spesso gestite dalle tecnologie, e da forme come il volontariato o l'attivismo transnazionale, in un contesto di crescita di sfiducia nei media e nella politica (Bennett 2008, in Boccia Artieri, 2013, p. 109).

Tuttavia, da quanto emerge dall'analisi del dibattito scientifico, non si possono trarre considerazioni conclusive sul ruolo dai media digitali in relazione alla partecipazione dei cittadini e l'impegno civico. Al riguardo, si possono considerare le visioni ottimistiche e pessimistiche messe in evidenza da Dahlgren (2013, p. 22). Tra gli esempi di visioni positive ci sono Castells (2010) e Sunstein (2008), secondo il quale la saggezza (partecipativa) di molti produce nuove e migliori forme di conoscenza. Interpretazioni pessimistiche sono quelle di Carr (2010), che sostiene che Internet stia riducendo la nostra capacità di pensare e ricordare, di Keen (2008), che segnala i pericoli della partecipazione nel web 2.0 e di Morozov (2011), che ritiene che Internet non abbia il ruolo rivoluzionario che, in modo superficiale, le è stato attribuito nei processi di democratizzazione in diversi paesi del mondo.

Peraltro, gli accademici concordano che è ancora incerto l'impatto delle pratiche partecipative sulla politica offline. Boccia Artieri segnala che bisogna interrogarsi sulla capacità informativa e (auto)organizzativa della rete nella costruzione di un progetto politico,

sulle possibilità partecipative delle pratiche in rete e sul senso della partecipazione: "dove finisce il confine della partecipazione politica e comincia quello dell'intrattenimento [...]? È sufficiente un like o un +1 o anche una raccolta di firme online per caratterizzare l'impegno civico?" (2013, p. 105).

Si può dunque sostenere che le potenzialità politiche del web 2.0 sono ancora da verificare, ma se le comunicazioni prodotte nella rete non trovassero un punto d'incontro con la politica sarebbe una grande perdita (Petrucciani S., 2014)<sup>12</sup>.

#### 2.3.1. Web 2.0: definizioni

Tutt'ora c'è un grande dibattito aperto sul concetto Web 2.0. Per alcuni non è altro che una normale evoluzione del Web, mentre per altri si tratta di una vera e propria innovazione. Per i più scettici come Berners-Lee<sup>13</sup> il Web attuale con le sue nuove applicazioni è un'elevata espressione del Web 1.0 o del Web in generale, ma in realtà continua ad utilizzare gli stessi standard del Web 1.0, che era già stato concepito sin dall'inizio come uno strumento collaborativo, uno spazio interattivo, per consentire alle persone di comunicare.

Una delle prime definizioni di Web 2.0 è quella da O'Reilly del 2005, che introduce il concetto di web come piattaforma che determina una sempre maggiore partecipazione degli utenti:

Web 2.0 is the network as platform, spanning all connected devices; Web 2.0 applications are those that make the most of the intrinsic advantages of that platform: delivering software as a continually-updated service that gets better the more people use it, consuming and remixing data from multiple sources, including individual users, while providing their own data and services in a form that allows remixing by others, creating network effects through an "architecture of participation," and going beyond the page metaphor of Web 1.0 to deliver rich user experiences (O'Reilly, 2005).

Secondo O'Reilly si potrebbe visualizzare il Web 2.0 come un insieme di principi e pratiche che formano una specie di sistema solare, senza confini netti, ma con un centro gravitazionale che unisce un numero considerevole di siti, ognuno a una distanza variabile dal centro (Figura 1).

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Relazione tenuta nel IX Seminario dell'Unità di Ricerca ScuolaXComunicazione: *Il difficile rapporto democrazia - media: Una critica all'euforia della Comunicazione*, 4 febbraio 2014, La Sapienza, Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione, Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale (CORIS).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Berners-Lee è considerato uno dei fondatori del Web per aver inventato assieme a R. Calliau il World Wide Web (http://it.wikipedia.org/wiki/Tim\_Berners-Lee).

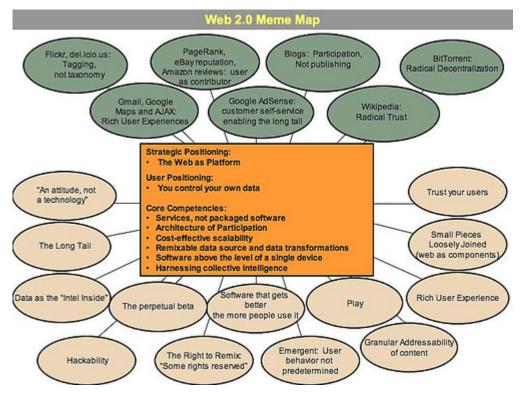


Figura 1- Web 2.0 Meme Map

Sviluppata nel corso di una sessione di brainstorming durante una conferenza (Retrieved from O'Reilly 2005, http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html)

Un'altra definizione di Web 2.0 dello stesso autore segnala che la prima regola per ottenere successo in rete è quella di creare applicazioni che sfruttano l'effetto della rete e migliorano man mano che più persone le utilizzano:

Web 2.0 is the business revolution in the computer industry caused by the move to the internet as platform, and an attempt to understand the rules for success on that new platform. Chief among those rules is this: Build applications that harness network effects to get better the more people use them. (This is what I've elsewhere called "harnessing collective intelligence"). (O'Reilly, 2006)

Per riassumere i numerosi significati di cui si compone, in generale, il termine Web 2.0 si riferisce ad una seconda generazione del World Wide Web, in contrapposizione al Web 1.0, composto prevalentemente da siti web statici, diffuso fino agli anni novanta. Sebbene molti strumenti, come i forum, i chat e i blog esistessero già nel web 1.0, quello che cambia è la modalità di utilizzo della rete, quindi le possibilità dell'utente di interagire e di fruire, creare e modificare i contenuti, anche multimediali.

A grandi linee, il termine Web 2.0 si riferisce a un ecosistema che comprende l'insieme di tutte le applicazioni online che permettono un elevato livello di interazione tra il sito web e l'utente come le social media application e i social network environment, permettendo alle persone di collaborare e condividere informazioni online, e che consente "di creare valore dalle relazioni che si sviluppano tra gli utenti, che diventano poi i reali beneficiari di tale valore" (Manconi & Affinito, 2011, p. 21). L'espressione "social media application" si riferisce principalmente alle applicazioni di condivisione di media come YouTube, Flickr o Slideshare. Mentre i "social network environment" sono ambienti relazionali digitali orientati a favorire conversazioni digitali come Linkedin, Facebook, Twitter, Myspace, Google+ o Foursquare.

La condivisione e la partecipazione si configurano come i concetti chiave del Web 2.0. Il Web è diventato un fenomeno sociale che "ha profondamente mutato le abitudini delle persone che quotidianamente si collegano a Internet, impattando in maniera significativa non solo sulle modalità che queste hanno di dialogare tra loro, ma anche e soprattutto sulle modalità attraverso le quali si aspettano di vivere il rapporto con le aziende e le istituzioni" (Manconi & Affinito, 2011, p. 22).

Peraltro, il Web 2.0 segna un cambiamento non solo per gli utenti Internet ma coinvolge soprattutto aziende e organizzazioni che offrono servizi o prodotti:

il Web 2.0 segna un cambiamento: volenti o no ci siamo già dentro e chi non se ne rende conto potrebbe trarne un danno rispetto ai propri concorrenti che invece sono stati più lungimiranti e attenti e hanno colto l'occasione per marcare la differenza con la propria diretta concorrenza. Si perché le novità introdotte non sono solo a vantaggio degli appassionati di Web o degli addetti ai lavori, ma coinvolgono direttamente anche le aziende, soprattutto quelle che si trovano a contatto con i clienti consumatori, con la realizzazione di prodotti o le forniture di servizi. Sono questi i veri artefici della rivoluzione del Web 2.0 e dimenticarsene potrebbe essere controproducente (Prati, 2007, pp. 32–33).

## 2.3.2. Affermazione delle pratiche partecipative in rete

Internet ha generato una nuova nozione di spazio dove fisico e virtuale s'influenzano reciprocamente, dando luogo a nuove forme di socializzazione, nuovi stili di vita e nuove forme di organizzazione sociale (Cardoso 1998, p. 118, in M. Castells, 2002, pp. 129–130).

Internet sembra avere un effetto positivo sull'interazione sociale e sull'utilizzo di altre fonti d'informazione da parte delle persone che si informano attraverso della rete. Castells (2002, pp. 121–122) mette in evidenza una serie di indagini che analizzano gli effetti di Internet

sulla socializzazione, che mostrano che gli utenti tendono ad avere reti sociali più ampie dei non utenti e un livello più alto o pari d'impegno politico e comunitario. <sup>14</sup> A suo avviso, Internet è efficace nel mantenere i legami deboli che si perderebbero con la sola interazione fisica (compresa l'interazione telefonica) e utile nel mantenere legami a distanza più forti, sebbene non si possano trarre conclusioni definitive poiché lo studio della socialità in relazione a Internet deve essere collocato nel contesto della trasformazione dei modelli di socialità.

Sunstein mette in rilievo che le nuove tecnologie, al contrario dei media come la televisione, forniscono sempre maggiori opportunità sociali e non di isolamento, poiché facilitano la costruzione di legami tra le persone e tra persone e gruppi (2003, pp. 74–75). Legami che possono essere particolarmente utili alle minoranze: "Gli sviluppi tecnologici rappresentano un grande alleato dei piccoli gruppi e delle minoranze. Le persone con interessi insoliti o specialistici non sembrano destinate a restare fuori dall'universo delle comunicazioni che si va affermando" (2003, p. 33).

Peraltro, "i network online, quando si stabilizzano nella loro pratica, possono costruire comunità virtuali, differenti dalle comunità fisiche, ma non necessariamente meno intense o meno efficaci nel legare e mobilitare" (M. Castells, 2002, p. 129).

La rete offre un nuovo spazio con possibilità partecipative mai percorse prima e con un potenziale democratico rilevante dal momento che rende disponibili gran quantità d'informazione e una molteplicità di forme partecipative e che costituisce un nuovo spazio per la discussione su questioni sociali e politiche ed esprimere i diritti dei cittadini.

Per Castells Internet è uno strumento ideale per favorire la democrazia. Da un lato, perché consente alle pubbliche amministrazioni di rendere disponibile un'ampia gamma di informazioni e ai cittadini di chiedere ai loro rappresentanti informazioni e provvedimenti e dare voce alle loro opinioni (2002, p. 149). Dall'altro lato, perché ha un potenziale straordinario per esprimere, in un'agorà pubblica, i diritti dei cittadini e comunicare i valori umani, mettendo le persone in contatto, dando voce alle loro preoccupazioni, ampliando le fonti di comunicazione e livellando in modo relativo il terreno della manipolazione simbolica (2002, p. 157).

Dahlgren ritiene che la rete e le tecnologie a essa collegate, come la telefonia mobile e le piattaforme dei social media, "offrono senza dubbio possibilità partecipative senza precedenti",

\_

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Si fa riferimento alle indagini di Uslander (1999) e di Katz, J. E., Rice, R. E., & Aspden, P. (2001) (in M. Castells, 2002, p. 121).

mettendo a disposizione un'ampia gamma di forme partecipative (definite dall'autore "pratiche civiche"). Considera anche che i media online sono molto utili nell'aiutare a generare un empowerment civico soggettivo, cioè un senso accresciuto di impegno sociale (che chiama "civic agency"), e favoriscono la partecipazione nel senso più ampio, in particolare quando sono i giovani a rivolgersi alla politica, nonostante la politica in rete sia una attività secondaria se confrontata con altre pratiche nella rete (2013, pp. 23-34).

Nell'opinione di Livolsi, i nuovi media "suggeriscono il senso immediato del belonging, come appartenenza a gruppi con cui si entra in contatto e con cui si condividono interessi e cause. Una mediated participation non superficiale come potrebbe sembrare a prima vista" (2013, p. 48).

Sunstein mette in evidenza che le nuove tecnologie creano straordinarie opportunità di esposizione a opinioni diversificate, di esperienze condivise e di discussioni di politica: "ci si può certamente aspettare che le scelte private conducano a una maggiore, non minore, esposizione a nuovi argomenti e opinioni e a maggiori, non minori, esperienze condivise" (2003, pp. 181–182). Ritiene che Internet sia un grande motore di autogoverno democratico poiché è la fonte principale d'informazione per molte persone riguardo alle problematiche economiche e sociali e che, conseguentemente, spinge le persone a chiedere ai propri governanti delle azioni. Sostiene: "quando l'informazione è libera e disponibile, è assai improbabile che le tirannie riescano a sostenersi" (2003, p. 211).

Internet potrebbe quindi avere un ruolo nella rivitalizzazione dell'affievolita comunicazione pubblica e aiutare ad arricchire la democrazia, iniettando nuove forme di relazione tra i cittadini e i governi.

In particolare, il Web e più specificamente i media sociali, hanno un ruolo rilevante nella comunicazione e l'organizzazione di movimenti sociali e di proteste. In tal senso, sono da evidenziare le capacità dei social network di aggregazione, mobilitazione, advocacy e di formazione dei temi che sono alla base della partecipazione (Livolsi, 2013, p. 48).

I segnali di un uso politico efficace della rete, "sono presenti nei movimenti mondiali di liberalizzazione (come quelli della primavera araba) e in quelli di contestazione (Occupy, Indignados, Piraten, Movimento 5 Stelle), per non parlare del potente ruolo organizzativo e relazionale svolto nei movimenti di opinione ("Se non ora quando?") e dei partiti e delle coalizioni più tradizionali (con il ruolo svolto dai social media e nei social media durante le elezioni amministrative in Italia nel 2011 e nel 2012)" (Colombo, 2013, p. 61).

Riguardo alle rivolte in Tunisia e in Egitto, i social media, nonostante le diverse analisi che demistificano il loro potere, hanno aiutato a dare una visibilità transnazionale alle vicende: "non possiamo negare che un significativo tasso di conversazione sulla rete, e nello specifico su siti di social network come Facebook e Twitter abbia accompagnato queste rivoluzioni [...] la rivoluzione non la fa il web, ma sembra passare da lì" (Boccia Artieri, 2013, p. 107).

In particolare, Livolsi considera che "gli spettatori sono portati a diventare attivisti nei nuovi movimenti che avanzano prospettive sociali innovative, almeno nella sfera della life politic o dei diritti della persona, prima ancora che nella difesa dei tradizionali diritti di cittadinanza" (2013, p. 48).

Peraltro, autori come Dahlgren (2009, 2012, 2013), Papacharissi (2012) e Boccia Artieri (2013) suggeriscono che si è creata una nuova sfera pubblica per le conversazioni orientate alla politica. Secondo Boccia Artieri si tratta di una sfera pubblica effimera, che non si trova più in luoghi fisici come i caffè, ma nei luoghi virtuali della rete attraverso comunicazioni sincrone e asincrone, una sfera pubblica plurale che oltre a rappresentare i temi di confronto della società è anche fonte di provocazioni:

Nella blogosfera, negli ambienti di social networking, nei siti web con forum di discussione, ecc. ci troviamo di fronte alla possibilità di una messa in visibilità di temi che raccordano singolare e universale, secondo percorsi aggregativi e di scalabilità che sfruttano le proprietà dei contenuti online, rendendo visibili le potenziali sfere pubbliche e permettendone anche una connessione (2013, p. 103). [...] a partire dai micro-vissuti connessi e dalle nuove pratiche che si sviluppano... si producono contenuti che possono diventare issue per la politica o tenere sveglio il sistema della politica per irritazioni continuative, così come cadere nell'irrilevanza (2013, p. 113).

Un altro aspetto da considerare è che con la rete, gran parte delle pratiche attuali che hanno un orientamento civico nascono nell'ambiente privato. I media digitali, come i blog, i social network e i forum di discussione, rendono visibile la sfera privata, e le pratiche come quelle dell'uso di #hashtag su Twitter, permettono portare le opinioni di singoli utenti a una elevata visibilità fino al punto che le produzioni culturali individuali diventano discorso pubblico e si intrecciano con le forme di rappresentazione dei media mainstream (Boccia Artieri, 2013):

La partecipazione con livelli diversi di coinvolgimento a una pagina Facebook su un argomento di interesse pubblico o la produzione di contenuti in un post su un blog che vengono taggati semanticamente con temi di rilevanza collettiva rendendosi ricercabile online e collegabili con

altri che presentano gli stessi tag, rappresentano due modalità esemplificative di una realtà complessa in cui le opinioni singole si connettono pubblicamente (Boccia Artieri, 2013, p. 102).

Le espressioni private di cittadinanza portano alla nascita di un nuovo spazio civico, che Dahlgren (2013) chiama "solo sphere" e Papacharissi (2012) "civic vernacular". Secondo Papacharissi, è uno spazio per la partecipazione online di persone che non si conoscono, molto diverso dal modello deliberativo della sfera pubblica del passato, anche se in realtà nella sua opinione non è mai esistita una vera sfera pubblica nel senso descritto da Habermas, poichè l'agorà greca era più esclusiva che inclusiva.

Da questa prospettiva, il cittadino, dal suo spazio privato ("private sphere"), manifesta espressioni di dissenso verso un'agenda pubblica determinata dai media mainstream e dagli attori politici. Esempi di queste espressioni sono: partecipare alle proteste in piattaforme online come MoveOn.org, esprimere opinioni politiche in blog, vedere o postare contenuti in YouTube o pubblicare un commento in un gruppo di discussione.<sup>15</sup>

Affiora dunque, una socialità privata seppur collegata o interconnessa ed emerge un nuovo modello di cittadino monitorante abilitato digitalmente, definito da Papacharissi come "liquid citizen", che ha una identità in costante evoluzione tra spazi simultaneamente privati e pubblici. È caratterizzato da Papacharissi come:

The emerging model of the digitally enabled citizen is liquid and reflexive to contemporary civic realities, but also removes from civic habits of the past (2012, p. 19). [...] Civic identity is no longer fixed in the way it was for our ancestors. The conditions of modernity and late modernity, which enable mobility, financial autonomy, transnational workplaces, and cultural versatility, allow individuals to develop civic bonds with a number of constituencies. These not only evolve and develop as our lives move on, but also constantly transform themselves, driven by the same reflexivity that drives our own existence (2012, p. 108). [...] The liquid citizen functions in a flexible environment, a civic flâneur in a system that has granted autonomy, but has not had time to put the institutional foundations of autonomy in place [...] The liquid citizen flows in a fragmented continuum but does not anchor (2012, p. 111).

Un ultimo aspetto da considerare è che le pratiche di networking che avvengono nella rete rendono possibili nuove forme di collaborazione e di cultura partecipativa, alimentando

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> "Postare" è definito in Wikipedia come: pubblicare un messaggio testuale, con funzione di opinione o commento in Internet in spazi telematici come newsgroup, forum, blog, guestbook, shoutbox e qualunque altro tipo, con esclusione delle chat e dei sistemi di messaggistica istantanea, che consenta a un utente generico di Internet di lasciare un proprio messaggio pubblico (http://it.wikipedia.org/wiki/Post).

l'intelligenza collettiva. Jenkins inquadra l'espressione cultura partecipativa come:

Una cultura partecipativa è una cultura con barriere relativamente basse per l'espressione artistica e l'impegno civico, che dà un forte sostegno alle attività di produzione e condivisione delle creazioni e prevede una qualche forma di mentorship informale, secondo la quale i partecipanti più esperti condividono conoscenza con i principianti. All'interno di una cultura partecipativa, i soggetti sono convinti dell'importanza del loro contributo e si sentono in qualche modo connessi gli uni con gli altri [...] (2010, p. 57).

Tra le forme di cultura partecipativa messe in evidenza da Jenkins ci sono: l'affiliazione alle community online come i social network (essere utenti in maniera formale o informale); le espressioni creative come il digital sampling, lo skinning o il modding, i fan video, le fan fiction, le fanzine o i mash-up; il problem solving collaborativo (ad esempio con Wikipedia) o lo spoiling; e il podcasting o i blog (2010, pp. 57–58).

Dalle forme di cultura partecipativa derivano potenziali benefici, tra cui l'opportunità per l'apprendimento tra pari, la diversificazione delle espressioni culturali, lo sviluppo di competenze utili nei contesti di lavoro e una concezione più estesa di cittadinanza (Jenkins, 2010).

Infine, si possono mettere in evidenza le particolarità della rete che ne caratterizzano il potenziale democratico, segnalate da Coleman e Blumler (2009, pp. 9–12):

- è un mezzo di utenti prevalentemente attivi;
- coinvolge numerosi utenti che possono dialogare in un modo più ampio e scambiare esperienze e opinioni su un determinato argomento;
- fornisce accesso pubblico relativamente poco costoso a enormi quantità di informazioni;
- facilita le interazioni peer-to-peer e many-to-many in un modo molto più simmetrico dei media generalisti;
- permette discussioni online asincrone, senza limiti temporali o geografici, con opportunità di riflessione e un linguaggio più vicino alla gente normale.

In sintesi, si può sostenere che si è creato un nuovo spazio pubblico per le conversazioni

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Per skinning si intende la creazione di temi per modificare l'aspetto grafico; per modding, la modifica di hardware o software per compiere operazioni non previste dai designer; per mash-up, i file digitali che ricombinano e modificano prodotti esistenti per crearne di nuovi, spoiling è il processo attraverso cui vengono svelati elementi o parti di una storia; e il podcasting è lo scaricamento di file di qualsiasi natura (Personal on Demand).

orientate alla politica, le questioni sociali e i diritti dei cittadini. Tra i vantaggi del web per la partecipazione dei cittadini, ci sono: che amplia le opportunità d'interazione sociale, le fonti d'informazione e le possibilità di partecipazione (anche dagli ambienti privati), rendendo possibile nuove forme di partecipazione e di collaborazione, che favorisce nuove forme di relazione tra i cittadini e i governi utili per rivitalizzare la comunicazione pubblica, e che facilita la nascita, la comunicazione e la mobilitazione di movimenti sociali e di proteste.

#### 2.3.3. Limiti del potenziale democratico di Internet

Nel capitolo precedente sono state analizzate le opportunità offerte dal web per una migliore partecipazione dei cittadini, questo capitolo è invece dedicato agli aspetti che possono limitare il potenziale di Internet nel processo di democratizzazione: dal digital divide alla frammentazione delle comunicazioni, all'isolamento sociale, alla commercializzazione dello spazio online, fino ad aspetti generali come le condizioni istituzionali, economiche e culturali.

Il successo della partecipazione attraverso i media digitali è ancora in gran parte condizionato dal digital divide, non solo in termini d'infrastrutture digitali, ma anche per una insufficiente cultura digitale. Le disuguaglianze di accesso e di media literacies non solo compromettono la rappresentatività della sfera virtuale, ma possono anche generare apatia (Papacharissi, 2012, pp. 120–121).

L'espressione "new media literacies" è definita da Jenkins (2010) come le capacità tecniche, abilità sociali e competenze culturali necessarie per un pieno coinvolgimento nel sistema dei nuovi media. Jenkins mette in evidenza che queste capacità si sviluppano principalmente attraverso la collaborazione e il networking, in pratiche come: il gioco, la simulazione, la performance, l'appropriazione, il multitasking, la conoscenza distribuita, l'intelligenza collettiva, il giudizio, la navigazione tra i diversi media, il networking e la negoziazione.

Padroneggiare le new media literacies significa assicurarsi le condizioni di base per "partecipare pienamente alla vita pubblica, comunitaria, (creativa,) ed economica" (New London Group, A pedagogy of Multiliteracies, p. 9, in Jenkins, 2010, p. 96).

Pertanto, occorre un approccio sistemico all'educazione digitale in grado di far crescere le competenze delle persone, comprese le abilità sociali e le competenze culturali necessarie per lo sviluppo delle nuove media literacies.

In Italia, l'Agenzia per l'Italia Digitale evidenzia "l'esistenza di un forte digital divide, soprattutto generazionale ma anche territoriale e, in parte, di genere" (2014, p. 28),

principalmente a causa delle insufficienti infrastrutture digitali (banda larga), dell'analfabetismo funzionale, che si assesta intorno al 70%, <sup>17</sup> della carenza di motivazioni all'utilizzo di Internet e della stretta correlazione tra l'analfabetismo funzionale e l'analfabetismo digitale.

D'altra parte, la connessione e le competenze digitali non garantiscono che si costituisca una sfera pubblica solida. Un primo aspetto da considerare e che il Web comporta un rischio di sovraccarico di informazioni: "troppe possibilità, troppi argomenti, troppe opinioni, una cacofonia di voci" (Sunstein, 2003, p. 74). La crescita esponenziale dei contenuti online rende difficile alle singole voci di essere ascoltate, particolarmente a quelle più deboli e, nonostante l'anonimato permetta all'individuo di dire di più, le sue parole significano meno (Papacharissi, 2012).

Per di più, le nuove tecnologie possono favorire un'eccessiva frammentazione o balcanizzazione delle comunicazioni dato che le persone possono selezionare solo le informazioni e i contenuti sui quali sono già tendenzialmente d'accordo. In particolare, Sunstein, mette in rilievo che, anche in condizioni di accesso universale alle tecnologie, le ineguaglianze legate alla circolazione d'informazione e all'acquisizione di conoscenza possono essere considerate come cause di digital divide:

My focus, then, will be on several sorts of "digital divides" that are likely to emerge in the presence of universal access... This point is emphatically connected with inequalities, but not in access to technologies; it does not depend in any way on inequalities there. The digital divides that I will emphasize may or may not be a nightmare. But if I am right, there is all the reason in the world to reject the view that free markets, as embodied in the notion of "consumer sovereignty", are the appropriate foundation for communications policy. The imagined world of innumerable, diverse editions of the "Daily Me" is the furthest thing from a utopian dream, and it would create serious problems from the democratic point of view (2002, pp. 21–22).

L'autore fa riferimento a un ipotetico quotidiano virtuale personalizzato ("Daily Me"), profetizzato da Negroponte nel 1995, nel quale ogni componente è scelta in anticipo. Oggi esistono applicazioni di questo tipo, come Flipboard, che consentono agli utenti di creare un personal social magazine, impaginandolo come fosse una rivista digitale, a partire dalla scelta

\_

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Il 70% corrisponde alla percentuale di popolazione adulta (15-65 anni) che ha capacità linguistiche di livello 2 o inferiore, considerandosi il livello tre come elemento minimo indispensabile per un positivo inserimento nelle dinamiche sociali, economiche e occupazionali (ISFOL 2013, in Agenzia per l'Italia Digitale 2014, p. 30).

delle fonti di interesse (testate giornalistiche, blog, social network, ecc.).

Sunstein avverte che un sistema di comunicazione che garantisce un illimitato potere di filtro, anche attraverso da applicazioni che consentono la scelta degli argomenti di interesse, può portare alla personalizzazione del proprio universo di comunicazione, con il rischio di fenomeni come la polarizzazione di gruppo o le cybercascade (la diffusione incontrollata di informazioni nel web spesso infondate). A suo avviso, un sistema di comunicazione di questo tipo può incrementare "la predisposizione delle persone ad ascoltare l'eco della propria voce" (2003, p. 74) e può portare all'isolamento dei cittadini e a scelte prive d'informazione sufficiente e di poca utilità sociale.

Inoltre, rischia di produrre troppe poche informazioni ed esperienze condivise mettendo a rischio elementi fondamentali della democrazia, come il forum pubblico e la democrazia deliberativa, e il collante sociale che viene assicurato dalle esperienze, conoscenze e compiti condivisi, la maggior parte dei quali sono prodotti dai media generalisti e dagli spazi pubblici: "se il ruolo degli spazi pubblici di discussione e degli intermediari di interesse generale diminuisce d'importanza, e non emergono validi sostituti, anche quei benefici caleranno, con risultati dannosi per gli ideali repubblicani" (Sunstein, 2003, p. 120).

Tra gli esempi riportati dall'autore è rilevante lo studio di Andrew Chin che mostra "uno sconfortante panorama del discorso democratico sul web" (Chin 1997, p. 309, in Sunstein, 2003, p. 76), in quanto solo il 15% dei siti di parte ospita link che rimandano a punti di vista opposti, e che "ben lungi dal contribuire allo svolgimento di un serio discorso politico, la maggior parte dei siti web analizzati mirava a consolidare il potere di espressione e contribuiva a balcanizzare il forum pubblico" (idem, p. 76).

Secondo i più critici la diffusione di Internet sta spingendo le persone all'abbandono dell'interazione faccia-a-faccia e all'isolamento sociale. Al riguardo, Papacharissi (2012) considera che è possibile che l'interazione online scoraggi la partecipazione al di fuori del proprio ambiente in cui molte persone sentono di avere più controllo.

In relazione a questo aspetto è interessante l'opinione di Castells, secondo il quale buona parte di questo dibattito è stato condizionato da tre fattori:

In primo luogo, esso ha preceduto di gran lunga l'ampia diffusione di Internet, costruendo le proprie affermazioni a partire dall'osservazione di poche esperienze tra i primi utilizzatori di Internet, ampliando perciò la distanza sociale tra gli utenti Internet e la società nel suo complesso. In secondo luogo, il dibattito è andato avanti in assenza di un corpo sostanziale di ricerca empirica

affidabile sugli effettivi usi di Internet. Infine, è stato costruito intorno a questioni piuttosto semplicistiche e, in ultima analisi fuorvianti, come la contrapposizione ideologica tra l'armoniosa comunità locale di un passato idealizzato e l'esistenza alienata di nettadini solitari, troppo spesso associati nell'immaginario collettivo allo stereotipo del nerd, l'appassionato che trascorre la vita incollato al suo pc (2002, pp. 117–118)(pp.).

Un'altra criticità della rete è che sembra fortemente influenzata dalle leggi dell'economia e di mercato, e più specificamente dalle tendenze capitalistiche globali e dalla pressione dei profit-maker. Coleman e Blumler (2009) considerano che Internet è ancora uno spazio di potere vuoto, vulnerabile sia a strategie centralistiche e corporative che ad essere occupato dai cittadini come nuovo spazio di espressione democratica, di conseguenza propongono che bisogna immaginare nuove politiche per dare forma e nutrire le opportunità democratiche della rete.

Mentre Papacharissi (2012, pp. 123–124) ritiene che è possibile che Internet finisca per adattarsi all'attuale cultura politica, anziché crearne una nuova.

Un'ultima limitazione importante nello sviluppo della partecipazione è rappresentata dalle condizioni istituzionali, economiche e culturali dei paesi, poiché non si può attribuire alle tecnologie la capacità di eliminare o compensare i fattori del sistema che ostacolano la partecipazione. Bisogna quindi evitare una lettura riduzionista che cerchi soluzioni tecnologiche per i mali della società (Dahlgren, 2013, p. 21).

Al riguardo, Colombo segnala:

Il successo e l'insuccesso delle civic practices e della partecipazione politica vera e propria non solo non dipende dalla presunta variabile indipendente dell'uso tecnologico, ma anzi, al contrario, le condizioni (istituzionali, economiche, culturali) che accompagnano la diffusione e l'uso del web 2.0 e dei social media possono sterilizzare o potenziarne l'efficacia (Colombo, 2013, p. 67).

In Italia, secondo Colombo, lo sviluppo della partecipazione è limitato dalla scarsa diffusione della rete e della banda larga e da altre forme di esclusione sociale e meccanismi esistenti: "dallo scoraggiante meccanismo elettorale nazionale, alla costruzione di quella che oggi viene giornalisticamente definita la casta, fino alla costruzione di un sistema televisivo sostanzialmente bloccato e incapace di promuovere una sana competizione per l'informazione corretta del cittadino" (2013, p. 59). Cita come esempio ciò che è accaduto in Italia durante e dopo la crisi del berlusconismo:

Dapprima la rete ha ospitato, diffuso, coordinato, implementato una sempre più robusta reazione

collettiva: donne, giovani, intellettuali, associazioni, cartelli elettorali hanno dato vita a una opposizione viva e presente [...] Ma lo sbocco, avvenuto per ragioni estranee alla matrice delle proteste, ha assunto una forma particolare, tecnocratica e per certi versi extrapolitica. Quelle energie attivate sulla rete [...] sono improvvisamente rimaste sospese (p.). (Colombo, 2013, p. 62).

Per quanto riguarda più specificamente i social media, Livolsi sostiene che generano una forma di partecipazione "più estensiva (molti sono i temi proposti e che coinvolgono almeno per qualche tempo) che intensiva: ci si occupa di molte cose senza però scendere in profondità nell'interpretarle spesso senza arrivare a una reale adesione e, tanto meno, all'azione" (2013, p. 48). Pertanto, è possibile che con i media online il senso di partecipazione diventi più allargato e debole (Boccia Artieri, 2013).

Un punto di vista che rappresenta l'opinione dei più scettici è quello di Colombo, secondo il quale una maggiore possibilità di espressione e di parola di chi ha accesso alla rete non garantisce che sia utilizzato con responsabilità, conoscenza, consapevolezza e per dare voce a questioni di interesse pubblico. Con la disintermediazione giornalistica e fenomeni come il "citizen-journalism" (giornalismo partecipativo o collaborativo) e il "wiki gossip" al cittadino arriva più informazione, ma non si ha certezza della qualità di questa informazione (2013, pp. 62–65).<sup>18</sup>

Colombo mette in dubbio l'idea di Dahlgren di una vicinanza della "talkative society" alla democrazia e che la tecnologia Web 2.0 e i social media siano di per sé utili al processo di democratizzazione: "dire brevemente (a volte brevissimamente come su Twitter), dire continuamente, esprimere ossessivamente se stessi (il che fa parte, credo, della dimensione talkative della nostra società) sono in sé buone basi per una vita democratica?" (2013, p. 65).

Un ultimo aspetto rilevante è che si deve ancora definire la relazione della partecipazione online con il mondo politico offline (Dahlgren 2013).

### 2.4. Partecipazione e sviluppo della democrazia

2.4.1. Come coinvolgere i cittadini: alcune condizioni e criticità

Lo sviluppo della partecipazione è condizionato da una serie di fattori che sono stati

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Citizen journalism è il termine con cui si indica la forma di giornalismo che vede la partecipazione attiva dei lettori grazie alla natura interattiva dei nuovi media e alle possibilità collaborative; Gossip è un termine inglese che significa semplicemente pettegolezzo. Wiki gossip, quindi, è riferito alla pubblicazione e condivisione di notizie sulla vita privata.

oggetto d'interesse per molti studiosi delle scienze sociali e politiche. Se prendiamo in considerazione i temi che sono emersi nel capitolo precedente, gli aspetti più critici del sistema politico rappresentativo e della partecipazione sono: la limitata capacità della partecipazione di incidere sulle politiche pubbliche, le limitate opportunità di partecipazione del sistema democratico di rappresentanza parlamentare, la crescente sfiducia da parte dei cittadini verso le istituzioni pubbliche e la classe politica, la mancanza di una cultura della partecipazione, l'apatia civico-politica dei cittadini e il modello sociale centrato sull'individuo.

Dice bene Fishkin, "se saremo in grado di creare una democrazia dotata di senso civico a livello locale, saremmo in grado di ricostruire il capitale sociale nelle nostre comunità" (2003, p. 125). A suo avviso, per restituire senso alla democrazia è necessario ripensare il sistema in termini di partecipazione effettiva attraverso processi che siano realmente deliberativi. Fishkin sviluppa un modello di deliberazione democratica che parte dai sondaggi deliberativi ("deliberative opinion poll") che forniscono spazi per le discussioni e il dibattito civico caratterizzati da equanimità argomentativa e politica (Sunstein, 2003, p. 101).

Le condizioni necessarie per il funzionamento della democrazia evidenziate da Fishkin sono:

- l'uguaglianza politica, in cui si esprimano con pari valore i punti di vista di tutti i
  membri del corpo sociale, cioè è necessario garantire a ogni cittadino la possibilità di
  assumere un ruolo decisivo nel processo decisionale;
- la deliberazione, nel senso anglosassone del termine che indica un processo di argomentazione e discussione (nel caso dei sondaggi deliberativi, realizzata attraverso un confronto diretto faccia a faccia);
- la partecipazione, con una percentuale significativa di cittadini coinvolti nel processo;
- il mutuo rispetto, la comprensione reciproca e la cura di non privare di diritti o d'interessi essenziali una parte dei cittadini, in altre parole un contesto sociale che induca effettivamente a votare e ad esprimere i propri punti di vista (evitare la tirannia della maggioranza).

L'autore ritiene che, anche se ogni condizione può essere migliorata, è difficile istituzionalizzarle tutte quattro simultaneamente, poiché quando si tenta di realizzarle in pieno, esse tendono a entrare in conflitto tra loro (2003, p. 83).

Bennet et Entman (2001) mettono in rilievo alcune delle condizioni necessarie per arrivare a una reale democrazia deliberativa: "forte motivazione alla partecipazione,

competenza (cioè capacità di interpretare ciò di cui si viene a conoscenza), trasparenza e piena disponibilità delle fonti d'informazione" (Livolsi 2013, p. 54).

Inoltre, per avvicinare i cittadini alla politica e alle istituzioni servono processi democratici che parlino con lo stesso linguaggio e attraverso gli stessi media dei cittadini, conversazioni democratiche continue ed evidenza dell'impatto della partecipazione sulle politiche pubbliche.

For people to be closer to democracy, three things need to happen. First, democratic institutions and processes must become sensitised to the ways in which real people tell their stories and express their fears and desires. For most people, life is recorded in fragmented narratives rather than coherent speeches, in heartfelt values rather than ideological stances. Only through translation into this expressive vernacular can governance speak to humanity. Second, democracy must keep in touch with those in whose name it governs. Occasional communication when votes are needed is bound to be dismissed as cheap and cynical. The democratic conversation must be incessant if it is to be credible. Third, public interaction with the democratic process must leave its mark. Citizens of a democracy do not want to be asked their opinions merely so that a government can say it has asked them their opinions; their want to see an authentic relationship between speaking and being heard, input and output, touching the lever and seeing the wheel turn. (Coleman & Blumler, 2009, p. 166)

In terzo luogo, per facilitare l'impegno civico dei cittadini, essi devono sentirsi empowered, e l'empowerment può avvenire soltanto quando la partecipazione ha effetto sulle scelte e sulle politiche pubbliche:

Engagement refers to subjective states, that is, a mobilized, focused attention on some object. It is in a sense a prerequisite for participation: To "participate" in politics, presuppose some degree of engagement. For engagement to become embodied in participation and thereby give rise to civic agency there must be some connection to practical, do-able activities, where citizens can feel empowered (Dahlgren, 2009, pp. 80–81).

Infatti, la legittimità politica nelle democrazie dipende da un equilibrio tra "public inputs and policy outputs" (Scharpf 1997, 2006, in Coleman & Blumler, 2009, p. 148). Affinché la partecipazione abbia un impatto significativo sulla politica, i presupposti indispensabili suggeriti da Coleman e Blumler (2009, p. 3), sono:

- istituzioni inclusive e responsabili ("accountable") in grado di fornire uno spazio adeguato per le interazioni tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti;

- istituzioni innovative capaci di rafforzare e promuovere la voce dei cittadini e le energie radicali (i "critical citizenship"), allo scopo di attivare processi di cambiamento;
- governi aperti al confronto pubblico e alla deliberazione.

Coleman e Blumler fanno riferimento ai modelli di democrazia descritti da Blaug (2002) di "incumbent democracy" (dove essere cittadino significa partecipare alla vita pubblica secondo gli schemi previsti e con la prospettiva di valorizzare le istituzioni) e di "critical democracy" (in cui prevale la possibilità di attivare processi di cambiamento e di valorizzazione gli spazi della democrazia a partire della promozione e del rafforzamento della voce dei cittadini (Faccioli 2013, p.176).

Infine, si possono evidenziare delle precondizioni sociali e culturali per favorire il coinvolgimento dei cittadini e l'esercizio della cittadinanza. Riprendendo il modello delle culture civiche proposto da Dahlgren (2009), per il quale la partecipazione attiva dei cittadini deve essere sostenuta e integrata in un ambiente culturale più ampio, è possibile individuare una serie di prerequisiti necessari per la partecipazione e il buon funzionamento della democrazia.

Il modello delle culture civiche comprende sei dimensioni:

- La conoscenza, a partire della quale ciascuno si auto-percepisce cittadino. Si realizza, soprattutto, attraverso: l'accesso all'informazione, l'analisi, le discussioni e i dibattiti sull'attualità e la società in generale, i media e la formazione.
- I valori. La democrazia può operare solo su una base normativa sostanziale (attraverso i valori di uguaglianza, libertà, giustizia, ecc.) e procedurale (attraverso i valori di apertura, reciprocità, discussione, responsabilità, ecc.), e solo se i cittadini hanno la possibilità di essere motivati da queste norme e sono capaci di interiorizzarle, sia a livello intellettuale che emotivo.
- La fiducia. Una società democratica difficilmente può funzionare senza fiducia, sia sul piano generale, intesa come aspettativa di onestà e reciprocità nei rapporti generali, sia a livello politico, come fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei loro rappresentanti eletti. Allo stesso tempo per il buon funzionamento della democrazia è necessario che ci sia una "sana diffidenza" ("a built-in antenna for scepticism").
- Gli spazi. Affinché la democrazia sia reale i cittadini devono poter disporre di spazi in cui possano incontrarsi, discutere tra di loro e concretizzare i loro impegni politici

collettivi, nonché incontrare i loro rappresentanti e discutere con loro.

- Le pratiche. La vita democratica richiede anche un insieme di pratiche individuali e collettive stabili in cui può essere realizzata. Le pratiche civiche includono attività come il voto, i dibattiti, le proteste, il networking attorno a obiettivi specifici o azioni legali (class action).
- Le identità. Le identità si riferiscono alla consapevolezza che le persone hanno di sé, non solo come cittadini con diritti politici fondamentali, ma come agenti politici abilitati ("empowered"). Le identità civiche sono una condizione preliminare per l'azione poiché danno alle persone il senso di partecipare alla vita democratica con un forte contenuto emotivo.

Le sei dimensioni possono essere articolate in tre macro-dimensioni chiave (Mascheroni & Murru, 2011): una dimensione cognitiva (la conoscenza), una dimensione pragmatico-organizzativa (che include l'organizzazione degli spazi e delle pratiche civiche) e una dimensione ideale che presiede alla partecipazione politica (composta da identità, fiducia e valori).

Mascheroni et Murru (2011) mettono in evidenza che i social media "danno un contributo essenziale e decisivo alla dimensione pragmatico-organizzativa delle culture civiche organizzate in forma partitica o movimentista" (Chadwick 2007, in Mascheroni & Murru, 2011, p. 1) e che essi contribuiscono a "ridefinire la dimensione cognitiva della cittadinanza: moltiplicano le fonti informative, riscrivono il patto comunicativo tra fonte e lettore, instaurano nuovi legami fiduciari, nuovi meccanismi veritativi" (Mazzoli et al. 2011; Sorrentino, 2006; in Mascheroni & Murru, 2011, p. 1).

In conclusione, si può sostenere che per compensare i limiti della democrazia rappresentativa è necessario ripensare le politiche in termini di partecipazione effettiva, attraverso processi che siano realmente deliberativi (e non meramente consultivi) e attivare delle politiche che riflettano e promuovano norme sociali desiderabili, migliori istituzioni e conferiscano ai cittadini capacità e fiducia.

### 2.4.2. Le potenzialità del Web 2.0

L'accesso a Internet quotidiano e continuo ci porta a una dimensione nella quale non è più possibile distinguere tra quello che facciamo nella rete o di persona, tra online e offline, per cui non è sensato ipotizzare l'esistenza di due ambienti separati (Boccia Artieri, 2013, p. 113). Peraltro, le capacità partecipative del web non possono da sole rimuovere i limiti alla

partecipazione (Dahlgren).

Tuttavia, affinché il mondo della comunicazione online favorisca gli obiettivi della democrazia, è necessario dare forma agli spazi e agli strumenti. Molte sono le proposte individuate nella letteratura scientifica sul tema.

Si può partire dalla democrazia deliberativa ideale secondo Coleman e Blumler:

In a more deliberative democracy one might hope to see public talk about political and civic issues characterised by the following basic principles: access to balanced information, an open agenda, time to consider issues expansively, freedom from manipulation or coercion, a rule-based framework for discussion, participation by an inclusive sample of citizens, scope for free interaction between participants, recognition of differences between participants but rejection of status-based prejudice (2009, pp. 40–41).

A loro avviso il potenziale civico della rete non è stato pienamente sfruttato, soprattutto a causa dell'assenza di un'infrastruttura per la sua corretta realizzazione (status costituzionale) e di collegamenti efficaci con la politica tradizionale. Infatti, i diversi esercizi di consultazione online hanno prodotto contributi frammentari e marginali.

Coleman e Blumler suggeriscono di prendere come modello i casi offline di successo come le giurie e i panel di cittadini (citizens' juries, consensus conferences, deliberative polls di Fishkin). Raccomandano, inoltre, di valutare i progetti di democrazia elettronica usando criteri di efficacia dei processi di partecipazione pubblica come quelli di Rowe e Frewer (2000):

- 1. Rappresentatività (il numero dei partecipanti rispetto alla popolazione interessata dovrebbe essere rappresentativo in termini statistici);
- Indipendenza (il processo di partecipazione dovrebbe essere condotto in modo indipendente e non distorto);
- Coinvolgimento dall'inizio (i partecipanti dovrebbero essere coinvolti prima possibile nel processo, non appena le loro considerazioni possono avere un valore rilevante);
- 4. Influenza (impatto effettivo dei risultati della partecipazione sulla politica);
- 5. Trasparenza del processo partecipativo (la popolazione dovrebbe poter vedere cosa sta succedendo e come sono prese le decisioni);
- 6. Risorse adeguate (per consentire ai cittadini di dare con successo il loro contributo);
- 7. Definizione (la natura e lo scopo dei compiti devono essere definiti con chiarezza);
- 8. Processo decisionale strutturato (la pratica partecipativa dovrebbe avere strumenti per

strutturare e mostrare il processo decisionale);

9. Equilibrio costo-efficacia (la procedura deve avere un rapporto costi benefici ragionevole per chi la promuove).

Tra le misure segnalate da Coleman e Blumler (2001, cit. in Coleman & Blumler, 2009, p. 170) è rilevante la proposta della creazione di un nuovo spazio democratico, "the Online Civic Commons", dove i rappresentanti politici e i cittadini possano confrontarsi liberamente in un dialogo aperto e collaborativo. Le funzioni dell'Online Civic Commons sarebbero: raccogliere e coordinare le petizioni dei cittadini e le loro reazioni alle questioni e alle proposte provenienti dagli enti pubblici, che dovrebbero poi agire di conseguenza; promuovere l'accesso e l'accessibilità alle tecnologie e agli spazi di dibattito, esplorando nuove forme di consultazione intelligenti, ampie e inclusive; regolamentare e moderare i dibattiti per affrontare il delicato equilibrio tra voce individuale e voce collettiva. Inoltre, ritengono che l'Online Civic Commons (che loro chiamano anche agency) dovrebbe avere dei fondamenti costituzionali, essere finanziata con risorse pubbliche e rimanere indipendente dei governi.

Successivamente Coleman e Blumler propongono una revisione della istituzione coerentemente con gli usi sociali del Web 2.0. In particolare, gli autori segnalano lo sviluppo dei social network, dei user-generated media site, della blogosfera, i wiki, le creative commons e le peer-to-peer communities of interest and practice (2009, p. 177).

Le funzioni principali della nuova agenzia, "the Civic Commons 2.0", dovrebbero essere: connettere i diversi social network, facilitare la trasparenza e la responsabilità delle reti, collegare le esperienze e le conoscenze locali alla politica, promuovere meccanismi di partecipazione che superino le asimmetrie sociali dentro e tra i social network.

Sunstein propone di regolamentare, seppure in misura minima, il mercato emergente delle comunicazioni e di introdurre da parte dell'amministrazione alcuni correttivi allo scopo di favorire i tre principi fondamentali della democrazia: una sufficiente esposizione a informazioni, argomenti o posizioni che le persone non sceglierebbero; un collante sociale costituito da esperienze, conoscenze e compiti condivisi; una esposizione a una gamma differenziata di questioni politiche e di principio rilevanti. D'accordo con Sunstein, "il governo ha un grande spazio di manovra quando non penalizza l'espressione, ma la finanzia", sebbene "rispetto alla politica, il governo deve rimanere neutrale sulle diverse posizioni" (2003, p. 179). Le misure proposte sono:

- contribuire al finanziamento di siti di discussione senza specifiche forme di controllo

- o gestione (Saphiro 1999, in Sunstein, 2003, p. 194);
- richiedere iniziative di divulgazione sui temi di interesse pubblico o sui servizi pubblici ai media generalisti; <sup>19</sup>
- stabilire regole di diritto di accesso ("must carry") attraverso collegamenti obbligatori (icone, link, hyperlink o collegamenti ipertestuali) ai siti che trattano questioni fondamentali come l'educazione o i servizi pubblici, e a siti che danno visibilità a opinioni diverse.

Sunstein mette anche in evidenza come con le nuove tecnologie della comunicazione i sondaggi deliberativi di Fishkin diventano più fattibili.

Jenkins indaga su cosa sia necessario fare per rendere la democrazia più partecipativa, analizzando come la convergenza mediatica stia cambiando la cultura popolare e quella pubblica. Per convergenza mediatica l'autore intende una "situazione di coesistenza tra sistemi mediatici multipli, nella quale il flusso dei contenuti è fluido [...] in cui avvengono una serie di intersezioni tra differenti sistemi mediatici, non come una relazione stabile" (2007, p. 345), che "tratta di descrivere i cambiamenti sociali, culturali, industriali e tecnologici portati da chi comunica e da ciò che pensa di quello di cui parla" (2007, p. XXV).

Secondo Jenkins "le istituzioni, solitamente trincerate dietro sé stesse, assorbono gli schemi delle comunità grassroots, di fan, si reinventano per un'era di convergenza mediatica e di intelligenza collettiva" (2007, p. 225). Analogamente le stesse lezioni si dovrebbero applicare alla politica, trasformando il ruolo del cittadino all'interno del processo politico, avvicinando il discorso politico ai cittadini e adottando una concezione più collaborativa di cittadino monitorante in modo tale da favorire l'intelligenza collettiva.

D'accordo con Jenkins è possibile promuovere la consapevolezza degli elettori e la partecipazione politica a partire dell'integrazione della politica nella cultura popolare. Mette come esempio, la campagna presidenziale degli USA del 2004, nella quale gli attivisti hanno adottato tecniche sperimentate dalle comunità dei fan per mobilitare gli elettori: dall'uso di spazi dedicati a concerti e agli spettacoli come uffici di registrazione degli elettori, ai dibattiti pubblici e discussione politica in occasione della proiezione dei film, alla realizzazione di parodie con Photoshop per affrontare temi centrali, fino alla creazione di giochi.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Sunstein pone un particolare accento sull'imposizione di obblighi di divulgazione alle emittenti radiofoniche e televisive, anche se specifica che "gli stessi obblighi possono essere imposti ad altri produttori di informazione, come la televisione via cavo e i siti web" (2003, p. 189).

L'analisi di questa campagna ha evidenziato "una crescente integrazione della politica nella cultura popolare e nella vita quotidiana ha fornito un apporto notevole al livello di partecipazione record al voto" (2007, p. 225). Anche se questi sforzi sono stati legati a un'elezione particolare e la partecipazione politica è stata considerata dai "fan" come un evento speciale, non come parte integrante della loro vita quotidiana.

Infine Jenkins analizza nuove forme di cultura popolare, come elezioni che si svolgono all'interno di giochi di ruolo come Alphaville (una delle città vecchie e popolate del gioco The Sims, con una popolazione stimata di 7.000 abitanti) o programmi-parodia di notiziari come The Daily Show.<sup>20</sup> A suo parere queste esperienze rappresentano degli spazi ibridi che consentono di ridurre la complessità politica, permettono di acquisire competenze utili per partecipare al processo democratico e producono anche effetti politici (2007, p. 226).

L'autore sostiene che l'elezione svolta nel gioco e i problemi di manipolazione che ci sono stati, hanno portato molti partecipanti a porsi domande fondamentali sulla natura della democrazia. Questo ha fornito motivazioni a contribuire attivamente nell'ambito delle proprie comunità e spinto a una maggiore partecipazione alle elezioni nazionali.

Riguardo al programma The Daily Show, le conclusioni di uno studio condotto dall'Annenberg Public Policy Center dell'Università della Pennsylvania mettono in rilievo che "gli spettatori di The Daily Show sono più coinvolti nella campagna presidenziale, più istruiti, giovani e liberali rispetto all'americano medio..." (Goldthwaite Young 2004, cit. in Jenkins, 2007, p. 244).

Rushkoff propone il movimento Open Source come modello di processo collaborativo, attraverso cui costruire le regole sociali del processo partecipativo delle democrazie nel tempo della Network Society (2003, pp. 56–57).<sup>21</sup>

Infine, affinché le discussioni online siano democratiche, la comunicazione deve essere bidirezionale, coprire aspetti di interesse pubblico, ed essere motivata da un discorso razionale e di reciprocità (Papacharissi, 2012, pp. 121–123).

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> The Daily Show è un programma televisivo statunitense di satira, che parodia i telegiornali e i programmi di approfondimento politico della televisione statunitense. Il programma è online all'indirizzo http://thedailyshow.cc.com/

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Open source è definito in Wikipedia come "In informatica, il termine inglese open source (che significa sorgente aperta) indica un software di cui gli autori (più precisamente, i detentori dei diritti) rendono pubblico il codice sorgente, favorendone il libero studio e permettendo a programmatori indipendenti di apportarvi modifiche ed estensioni. Il fenomeno ha tratto grande beneficio da Internet, perché esso permette a programmatori distanti di coordinarsi e lavorare allo stesso progetto. Questa possibilità è regolata tramite l'applicazione di apposite licenze d'uso" (https://it.wikipedia.org/wiki/Open\_source).

#### **CAPITOLO 3**

#### Analisi del contesto e tendenze

#### 3.1. Politiche pubbliche

Per capire quello che effettivamente stanno facendo le amministrazioni e vedere in che direzione si stanno muovendo quelle più innovative è necessario partire dall'analisi delle politiche pubbliche orientate a facilitare il coinvolgimento dei cittadini.

In generale, si può sostenere che le politiche pubbliche si caratterizzano oggi per una maggiore attenzione alla partecipazione dei cittadini nelle scelte politiche e nella coproduzione dei servizi pubblici. Istituzioni e amministrazioni sono consapevoli della necessità di coinvolgere i cittadini, attraverso un processo continuo di empowerment, e hanno preso atto che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), e in particolare il Web 2.0, sono strumenti fondamentali per migliorare il civic engagement e la partecipazione dei cittadini. È in atto un passaggio dalle politiche di e-government ed e-participation, caratterizzate per il rafforzamento della partecipazione politica dei cittadini tramite l'uso dell'ICT, verso le politiche di open government e collaborative government, basate sui principi di collaborazione, trasparenza e partecipazione. Questa evoluzione comporta un coinvolgimento attivo del cittadino in tutte le fasi del ciclo della politica e nella co-produzione di servizi pubblici, una visione dei governi come piattaforme aperte e di collaborazione. L'open government o collaborative government è caratterizzato per l'uso esteso degli strumenti del web 2.0, in particolare i social media e social network, delle nuove tecnologie come i serious game e gli open data, e di modelli collaborativi come il crowdsourcing.

## 3.1.1. e-Government ed e-participation

L'analisi delle politiche pubbliche si è svolta principalmente attraverso l'esame dei documenti sulle politiche e le strategie della Commissione Europea relative alla partecipazione dei cittadini e all'innovazione digitale. In particolare, sono stati analizzati documenti e indagini prodotte tra il 2009 e il 2014 che toccano i diversi aspetti dell'e-government e dell'open government.

Nel 2009 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa segnala l'importanza di migliorare le istituzioni e i processi democratici nel contesto delle opportunità e sfide che caratterizzano la società dell'informazione, conseguentemente alle allarmanti difficoltà e limiti

dei processi democratici degli Stati membri europei che hanno contribuito a un crescente senso di disaffezione e allontanamento dei cittadini dalla politica. Viene evidenziato che se da un lato l'ICT sta progressivamente facilitando la diffusione delle informazioni, una più ampia partecipazione democratica e una maggiore trasparenza e accountability, dall'altro lato le difficoltà di accesso alle tecnologie e la scarsa alfabetizzazione digitale di alcuni settori della popolazione mettono in rischio il potenziale democratico dell'innovazione digitale. Conseguentemente è fondamentale la diffusione di cultura e competenze digitali, senza abbandonare i canali di comunicazione tradizionali (Unione Europea, 2009b).

La commissario per la società dell'informazione e i mezzi di comunicazione, Vivian Reding<sup>22</sup> nel 2009 evidenzia che secondo l'Eurobarometro (Eurobarometer) l'8% degli europei di età superiore ai 21 (circa 36 milioni di cittadini) non ha partecipato alla vita politica nei tre anni precedenti, e aggiunge che c'è una generazione di giovani, fino ai 30 anni, che non ha mai vissuto senza Internet o cellulari, che si è allontanata dalla politica. Una generazione che socializza, studia e lavora con le tecnologie web 2.0 e che attraverso queste potrebbe essere coinvolta nei processi democratici in modo consapevole,

the challenge of engaging and involving citizens in political life is great [...] Modern communication technologies, in particular the Internet, can empower decision-makers and citizens alike for a more informed and democratic engagement. ICTs are able to bring about more transparency and better information [...] They also can help engage citizens and provide the tools for better, simple, direct two-way communication. The driving factors that make such a development possible are the network expansion and the explosive growth of social networking technologies, known as Web 2.0 [...] We have a young generation [...] which is disconnected from politics, or rather, that national and European politicians have disconnected from (Reding, 2009, pp. 3–4).

La strategia Europa 2020 (EU2020) stabilisce che il coinvolgimento e la partecipazione di tutte le parti che compongono la società sono condizioni necessarie per raggiungere gli obiettivi di crescita inclusiva, intelligente e sostenibile a cui Europa aspira. La responsabilità di agire non spetta solo ai governi, ma anche alle imprese, ai sindacati, alle organizzazioni non governative e ai singoli cittadini (Commissione Europea, 2010b; Europa 2020 web page, http://ec.europa.eu/europe2020/).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Vivian Reding è stata European Commissioner for Information Society and Media, da novembre 2004 – febbraio 2010.

In particolare, l'Agenda Digitale Europea, una delle sette iniziative principali individuate dalla strategia EU2020, ha lo scopo di sfruttare il potenziale dell'ICT per raggiungere gli obiettivi di crescita in un mercato digitale unico basato su Internet ad alta velocità, accessibile e a prezzi competitivi, insieme all'interoperabilità di dispositivi, applicazioni, banche dati, servizi e reti. Più specificamente, l'Agenda Digitale Europea contribuisce a rafforzare le condizioni perché ci sia una partecipazione democratica e accessibile a tutti con azioni come quelle del Pillar VI, che ha l'obiettivo di migliorare l'alfabetizzazione, le competenze digitali e l'inclusione. (Commissione Europea, 2010a; Europe's Digital Agenda web page, http://ec.europa.eu/digital-agenda/).

Gli Stati membri, nel 2009 nella Quinta dichiarazione Ministeriale di Malmö su eGovernment si impegnarono a fare in modo che l'empowerment dei cittadini sia una priorità da raggiungere entro il 2015. Una visione che prevede il coinvolgimento della società civile nei processi politici attraverso una maggiore trasparenza, una più ampia disponibilità di informazioni del settore pubblico e lo sviluppo di mezzi efficaci per la partecipazione e la collaborazione nel disegno dei servizi:

Citizens and businesses are empowered by eGovernment services designed around users' needs and developed in collaboration with third parties, as well as by increased access to public information, strengthened transparency and effective means for involvement of stakeholders in the policy process [...] (Unione Europea, 2009a, p. 2).

La Dichiarazione di Malmö è stata in seguito fatta propria dalla Commissione Europea e integrata negli obiettivi del piano d'azione Europeo eGovernment 2011-2015, oltre ad essere stata sostenuta da industria e cittadini (Commissione Europea, 2010c).<sup>23</sup>

La principale iniziativa della Commissione Europea per favorire l'engagement dei cittadini nella politica e nel policy-making, a partire dall'ICT, è l'e-Participation<sup>24</sup>. Sotto l'ombrello di questa iniziativa sono stati finanziati un gran numero di progetti attraverso diversi programmi: e-Participation Preparatory Action, ICT Policy Support Programme (ICT PSP) e V, VI e VII Programmi Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico (Research Framework Programmes-FP 5/6/7).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Cfr. Commissione Europea, 2010; European eGovernment Action Plan web page, https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015; Digital Europe's declaration, http://www.digitaleurope.org/index.php?id=1068&id\_article=390; Open declaration on public services 2.0, http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Cfr. https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/eparticipation

L'e-Participation Preparatory Action (call 2006, 2007 e 2008), sostenuta dal Parlamento Europeo, ha co-finanziato 21 progetti pilota che promuovono l'uso dell'ICT nei processi legislativi e politici di parlamenti e governi.

Il Programma ICT Policy Support Programme (ICT PSP 2009) ha sostenuto progetti finalizzati a favorire lo sviluppo della partecipazione dei cittadini, ridurre la complessità dei processi politici e riconnettere i cittadini con la politica, sia localmente che a livello europeo.<sup>25</sup> Con i progetti CIP/PSP OurSpace, Puzzled by Policy, MyUniversity, Immigration Policy 2.0 e Parterre sono state avviate piattaforme interattive, strumenti e soluzioni di partecipazione on line, che utilizzano anche i social networks e il Web 2.0, per realizzare consultazioni, sondaggi, dibattiti e per lo scambio di esperienze e la cooperazione tra cittadini, politici, esperti, impiegati pubblici e ONG, nell'ambito delle politiche di immigrazione, di pianificazione territoriale, di educazione universitaria e per la gioventù.<sup>26</sup>

I Programmi Quadro di Ricerca FP5 (1998-2002) e FP6 (2002-2006) hanno co-finanziato diversi progetti per sviluppare modelli, strumenti e soluzioni per l'uso delle ICT nella democrazia partecipativa. Mentre attraverso l'FP7 (2007-2013) si sono sviluppati nuovi strumenti di governance e policy modelling. Un progetto FP7 molto interessante a mio avviso è CROSSOVER (Bridging Communities for Next Generation Policy-Making, finanziato dal FP7- ICT-2011.5.6, Solutions for governance and policy modelling), che ha sviluppato una roadmap per l'utilizzo delle ICT nel policy-making.<sup>27</sup>

Un altro programma per favorire la partecipazione attiva civica e politica è l'Europe for Citizens Programme (2007-2013)<sup>28</sup>, che in particolare sostiene attività e organizzazioni che contribuiscono al coinvolgimento dei cittadini e della società civile organizzata nel processo di integrazione Europea allo scopo di promuovere la "Cittadinanza europea attiva" ("Active European citizenship").<sup>29</sup>

http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/about citizenship en.php

\_

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> L'ICT Policy Support Programme (ICT PSP 2007-2013) rappresenta uno dei tre programmi specifici del più ampio programma quadro pluriennale Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) e ha lo scopo di sfruttare pienamente il potenziale delle tecnologie TIC a supporto a una crescita inclusiva, intelligente e sostenibile dell'Unione Europea. Cfr. http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/ict-policy-support-programme

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> L'informazione sui progetti è disponibile in: OurSpace (http://www.ep-ourspace.eu/); Puzzled by Policy (http://join.puzzledbypolicy.eu/); MyUniversity (http://www.myuniversity-project.eu/); Immigration Policy 2.0 (http://www.immigrationpolicy2.eu/); Parterre (http://www.parterre-project.eu/).

<sup>27</sup> Sito web CROSSOVER (2011-10-01 to 2013-06-30). Cfr. http://www.crossover-project.eu/

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Sito web dell'Europe for Citizens Programme (2007-2013):

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> "Società civile organizzata" è la traduzione di "civil society organisations" nel sito web http://europa.eu/legislation\_summaries/glossary/civil\_society\_organisation\_it.htm. Si riferisce alle

Un'iniziativa recente della CE che ha lo scopo di migliorare la partecipazione attiva dei cittadini nel processo politico europeo è Your Voice in Europe, che dà accesso a un'ampia gamma di consultazioni, dibattiti e ad altri strumenti di partecipazione.<sup>30</sup>

## 3.1.2. Open government e collaborative government

Una delle più ampie e condivise visioni sull'open government è promossa dall'Open Government Partnership (OGP) che ha chiamato i governi di oltre 60 paesi a impegnarsi in piani di azione che rispondono agli obiettivi di aumentare la disponibilità di informazioni sulle attività del governo, supportare la partecipazione civica, accrescere gli standard di integrità delle amministrazioni pubbliche, e rendere più accessibili le tecnologie per l'openess e l'accountability.<sup>31</sup>

La definizione di open government, contenuta in uno dei documenti di indirizzo dell'OGP, pone al centro i principi di trasparenza, partecipazione e rendicontabilità (accountability): trasparenza significa che tutti i cittadini capiscono cosa fa il loro governo; partecipazione, che i cittadini possono influenzare il lavoro del governo quando sono coinvolti in processi pubblici di formazione delle politiche e dei servizi pubblici; e accountability, che i cittadini possono chiamare il governo a dare conto delle sue politiche e delle sue performance.<sup>32</sup>

Con lo sviluppo del web 2.0, la pervasività della comunicazione mobile e la diffusione dei social media, l'apertura dei governi si deve confrontare con le iniziative di collaborazione bottom-up che spingono per la partecipazione nella creazione, produzione ed erogazione dei servizi. Le nuove tecnologie creano le condizioni affinché i governi si organizzino come piattaforme aperte e collaborative a sostegno di un ecosistema di organizzazioni e cittadini che interagiscono per generare valore pubblico.

Il coinvolgimento di una massa critica di cittadini rende i servizi più efficaci, migliora la qualità del processo decisionale e promuove una maggiore fiducia nelle istituzioni pubbliche e, in definitiva, accresce il valore pubblico.

organizzazioni della società civile che rappresentano in particolare: gli attori del mercato del lavoro, attraverso le organizzazioni delle parti sociali; ambienti socioeconomici specifici; le organizzazioni non governative che difendono cause comuni (la protezione dell'ambiente, i diritti dei consumatori, l'istruzione e la formazione, ecc.); le organizzazioni di base che rappresentano una parte della società (i movimenti giovanili, le associazioni delle famiglie, ecc.); e le comunità religiose.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Your Voice in Europe: http://ec.europa.eu/yourvoice/index\_en.htm

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Open Government Partnership (OGP): http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> L'Open Government Guide è disponibile in: http://www.opengovguide.com/about-this-guide

Il piano d'azione della Commissione Europea eGovernment 2011-2015 riconosce il ruolo dei social network e gli strumenti del Web 2.0 nella co-produzione di servizi pubblici e di soluzioni TIC effettivamente realizzate attraverso una collaborazione tra pubblico e privato,

social networking and collaborative tools (e.g. Web 2.0 technologies) enable users to play an active role in the design and production of public services. Though still small, there are a growing number of services targeted at the needs of citizens, often developed by civil society organisations which are based on the effective collaboration between the private and the public sector [...]" (Commissione Europea, 2010c, p. 6).

Il processo di adozione di un modello open government comporta rilevanti sfide tecniche, politiche, giuridiche, organizzative e un profondo cambiamento della cultura istituzionale. Le pubbliche amministrazioni devono adeguare i loro processi interni, assicurare che tutti gli attori siano coinvolti nel cambiamento, motivare e responsabilizzare i funzionari e incentivare la coproduzione dei servizi.

In Europa l'open government prende corpo con l'Agenda Digitale Europea e il documento "A vision for public services" I meccanismi per arrivare a un governo aperto e collaborativo con un'effettiva co-creazione e co-produzione dei servizi pubblici evidenziati sono: una struttura di open governance, diverse responsabilità di governo, cambiamento culturale delle persone, incentivi per la mobilitazione e la sostenibilità dei nuovi servizi, infrastrutture tecnologiche e il sostegno politico.

Una struttura di open governance adeguata deve identificare e definire i confini dell'open government, e adattarsi alle forme di collaborazione praticate dai network che ne fanno parte. Deve contare su strutture aperte, organizzazioni aperte e processi aperti eliminando i silos e i compartimenti amministrativi chiusi. Oppure, al limite, cercare forme alternative di cooperazione attraverso la condivisione di infrastrutture, processi, dati, attività, risorse, contenuti e strumenti.

Nuovi ruoli di governo devono essere focalizzati su come meglio distribuire il valore pubblico e su come meglio ripartire le responsabilità. Da un lato, il ruolo dei governi sarà quello di gestire e coordinare il capitale sociale disponibile e stabilire un adeguato quadro per il coinvolgimento del cittadino come partner, impostando delle regole, fornendo delle linee guida e incentivando la collaborazione; dall'altro lato, i governi devono garantire la loro

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> European Commission (2013), "A vision for public services" (Draft version), http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/vision-public-services

accountability e auditability, stabilire standard di qualità dei dati pubblici, impostare un adeguato quadro normativo per garantire la protezione e sicurezza dei dati, assicurare la sostenibilità finanziaria e organizzativa dei nuovi servizi, garantire l'autenticità e l'affidabilità dei servizi forniti da terzi con open data pubblici, e, non meno importante, fare in modo che nessun attore sia svantaggiato.

Un altro elemento importante in questa trasformazione è il cambiamento culturale delle persone. Per poter favorire la co-produzione dei servizi pubblici è necessario che le pubbliche amministrazioni e tutti i loro dipendenti siano attivamente coinvolti nel processo di cambiamento. Il processo di modernizzazione delle amministrazioni si deve sviluppare parallelamente a un processo di empowerment dei dipendenti pubblici. I dipendenti delle amministrazioni devono essere motivati, dotati di adeguati strumenti e incentivati ad acquisire le competenze necessarie.

Alcuni incentivi utili per ingaggiare cittadini, il settore privato e gli impiegati pubblici nella co-produzione dei servizi pubblici sono i meccanismi di riconoscimento, finanziamento e sostegno alle imprese e l'uso di strumenti partecipativi coinvolgenti come le dinamiche di gioco o i serious game. Una delle principali sfide è come attrarre le imprese a fare uso delle piattaforme pubbliche per creare più valore. Si stanno affermando, per esempio, alcuni modelli di crowdsourcing e crowdfunding come ad esempio l'e-Government premium model. Questo modello è basato su una scala progressiva del livello di sofisticazione che permette alle amministrazioni di verificare i benefici di nuovi servizi e di valutare se esiste un mercato sufficiente per questi prima di passare alle fasi successive di sviluppo e di finanziamento.

È necessario investire in nuove infrastrutture tecnologiche che consentano di condividere, interagire e collaborare tra gli attori a partire da architetture decentralizzate, crossgovernment e multi-actor integrate con big data e social network. Allo stesso tempo si devono affrontare i problemi relativi alle questioni di sicurezza, privacy e protezione dei dati e migliorare la interoperabilità delle piattaforme.

Inoltre, passare a un modello open government fondato sulla co-creazione e la coproduzione dei servizi richiede un forte sostegno politico e una leadership che consenta di cambiare a ogni livello le culture organizzative e i modi di lavorare tradizionali per favorire l'apertura, la collaborazione, l'innovazione e l'empowerment di tutti gli attori.

Dalle conclusioni del documento "A vision for public services" si può evidenziare che per il momento il numero di cittadini e di organizzazioni coinvolte è ancora relativamente basso. Di conseguenza, bisogna implementare azioni che favoriscano la collaborazione nella produzione dei servizi, oltre ad analizzare l'impatto economico e la sostenibilità finanziaria della co-produzione.

A livello internazionale diverse istituzioni, tra le quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), il World Economic Forum e la Banca Mondiale, analizzano costantemente l'evoluzione e la diffusione del paradigma dell'open government.

In particolare, l'indagine dell'ONU (2014) "E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want" testimonia, in linea generale, che c'è stata una maggiore attenzione alle politiche di e-participation e una evoluzione dell'e-government verso un approccio collaborativo, più olistico e multi-stakeholder. Si iniziano a diffondere i servizi pubblici collaborativi, sempre più spesso i governi, i cittadini, la società civile e il settore privato lavorano insieme per innovare processi e sfruttare le nuove tecnologie. Migliorano qualitativamente e quantitativamente i siti web nazionali dedicati agli Open Government Data (OGD), rivolti a migliorare la trasparenza e l'accountability dei governi e a facilitare l'uso dei dati per promuovere la co-creazione e co-produzione dei servizi pubblici. Strumenti che vengono usati in questo contesto sono: open data, data analytics, predictive analysis e sentiment analysis.

In meeting multi-faceted sustainability challenges, governments are, for example, increasingly using open data and data analytics to improve accuracy in forecasting citizens' demand of public utilities or to screen for irregularities in public procurement to lower its risks. Predictive analysis is also used to identify issues before problematic scenarios develop, and sentiment analysis is deployed in engaging citizens in public consultation and decision-making processes. This shift is observed in both developed and developing countries, with the focus on adding public value to people's lives in an inclusive manner (ONU, 2014, p. 14).

Secondo questa indagine, l'e-government è in evoluzione grazie a un aumento di eparticipation, a una maggiore diffusione del mobile e dei social media e alla apertura dei government data. Tuttavia, ci sono ancora grandi sfide da affrontare in parallelo, come il basso reddito, il divario digitale, l'inadeguatezza dei processi di cambiamento istituzionale e la mancanza di una leadership innovativa di e-government.

Si evidenzia il ruolo dell'ICT, e più specificamente le tecnologie mobile e i social media, e di modelli come il crowdsourcing, nel migliorare il coinvolgimento di tutte le parti e facilitare la collaborazione tra le stesse amministrazioni e i cittadini, la società civile, le comunità e le imprese, e una più ampia partecipazione nel policy-making e nella produzione dei servizi pubblici. I governi possono beneficiare delle piattaforme e canali che vengono utilizzate dai cittadini, piuttosto che crearne di nuove. Sebbene siano necessarie strategie efficaci, così come i relativi quadri giuridici e istituzionali, per creare un ambiente favorevole per l'e-participation, e per migliorare l'alfabetizzazione digitale, nonché una integrazione delle funzionalità online e offline per la partecipazione del pubblico.

Peraltro, gli Open Government Data (OGD) hanno un ruolo importante nel garantire i diritti degli individui, le imprese e le organizzazioni civili di accedere e utilizzare le informazioni dei governi, sia per il coinvolgimento nel policy-making, sia per migliorare i servizi pubblici esistenti, co-creare o creare nuovi servizi. Oltre che pubblicare dati aperti è necessario sviluppare i quadri politici, giuridici e istituzionali appropriati per garantire che i diritti di base all'informazione siano disponibili e ben noti. Allo stesso modo sono importanti le questioni relative alla qualità dei dati, in materia di autenticità, integrità e riutilizzo, così come la privacy e la protezione dei dati. Tuttavia, la ricerca mette in evidenza che gli OGD hanno un valore limitato se i dati pubblicati non vengono utilizzati e che in conseguenza bisogna coinvolgere gli stakeholders e sviluppare ecosistemi sostenibili di utenti. Come pure è necessario misurare il ritorno degli investimenti negli OGD.

Diventa quindi necessario trasformare la pubblica amministrazione in uno strumento di governance collaborativa che supporti direttamente lo sviluppo sostenibile e che risponda alle complesse sfide. Da un lato, i cittadini e le imprese stanno chiedendo una governance più aperta, trasparente, accountable ed efficace, e le nuove ICT consentono una effettiva gestione della conoscenza e la condivisione e collaborazione tra tutti i settori e a tutti i livelli di governo. Dall'altro, i governi sono ancora modellati dai primi modelli di pubblica amministrazione del secolo XX, in cui i ministeri lavorano per compartimenti stagni e, spesso, i problemi vengono affrontati con una prospettiva settoriale piuttosto che collaborativa. Fattori chiave per una governance collaborativa sono:

- una leadership collaborativa e una cultura organizzativa che includa nuovi valori, mentalità, atteggiamenti, attitudini e comportamenti;
- un quadro delle relazioni tra le amministrazioni e tra di loro e gli stakeholders non pubblici che consenta un efficace coordinamento, cooperazione e accountability;
- processi di coordinamento innovativi e meccanismi per favorire l'engagement e

l'empowerment dei cittadini sulla base dell'erogazione di servizi inclusivi e accessibile a tutti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili;

- meccanismi collaborativi per coinvolgere i cittadini nei processi di definizione delle politiche e nella co-produzione dei servizi pubblici, ad esempio modelli di cocreazione, crowdsourcing e sistemi di governance decentrati;
- adeguate strategie TIC che consentano sfruttare le potenzialità delle nuove tecnologie nell'attivare una maggiore collaborazione;
- e promuovere e diffondere l'uso dei servizi di e-government, fondamentale per raggiungere un effettivo impatto.

Secondo l'indagine ONU 2014 il numero di Paesi che utilizzano i social media è passato da 21 nel 2010 a 78 nel 2012 ed è arrivato a 118 nel 2014, e più specificamente i paesi che utilizzano queste piattaforme per dibattiti e consultazioni online sono passati da 14 nel 2012 a 71 nel 2014.

Questi media dovrebbero essere maggiormente sperimentati nel settore pubblico ai fini di raggiungere tutti i cittadini, e in particolare gli svantaggiati e i gruppi vulnerabili. I social media in confronto con altri canali possono avere un miglior rapporto costi/efficacia, dato che la loro implementazione non richiede elevati costi di investimento quando si utilizzano piattaforme non-governative.

D'altra parte, per sfruttare il potenziale dei social media ai fini di coinvolgere attivamente i cittadini, bisogna fare una operazione di re-ingegneria sociale che sfrutti le loro caratteristiche in tempo reale a livello di interazione umana e impegno dei dipendenti pubblici. Ad esempio, il mantenimento di una pagina Facebook o un account Twitter è relativamente semplice e facile, ma non genera un significativo valore pubblico, una riduzione dei costi o più fiducia dai cittadini. La sfida per i governi è quindi quella di identificare il business case per la implementazione di questi media sia per migliorare i servizi pubblici o sia per ridurre i costi delle amministrazioni.

# 3.1.3. Policy-making 2.0

Il termine "Policy-making 2.0" viene utilizzato dai progetti europei,<sup>34</sup> per definire un modello di governance disegnato per sfruttare le tecnologie e gli strumenti del web 2.0,

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> In particolare dai progetti co-finanziati attraverso il Programma Europeo FP7- ICT-2011.5.6 "Solutions for governance and policy modelling" come ad esempio: "CROSSOVER: Bridging Communities for Next Generation Policy-Making" (http://www.crossover-project.eu/) e FUPOL (http://www.fupol.eu).

finalizzato all'apertura delle politiche pubbliche e a facilitare il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini durante tutto il ciclo delle politiche, dalla definizione delle priorità, alla configurazione delle politiche, fino alla implementazione e la valutazione. In particolare, il Policy-making 2.0 si caratterizza per l'utilizzo di nuove tecnologie, strumenti e tecniche come: opinion mining, modellazione e simulazione, crowdsourcing, serious gaming, reti sociali, big data e sensori, open data e visualizzazione e governance collaborativa.

Secondo Osimo (2012) il modello Policy-making 2.0 consente di affrontare tre grandi sfide della definizione delle politiche pubbliche che gli strumenti tradizionali rendono difficilmente compatibili, cioè, la definizione delle politiche deve essere fatta in tempo utile per poter frenare alcuni fenomeni o promuoverne altri, identificando i problemi e impostando le soluzioni (obiettivi e mezzi) prima che essi diventino di difficile soluzione, basarsi sulle evidenze e sull'analisi dei fatti e della realtà, ed essere partecipata attraverso il coinvolgimento dei cittadini e gli stakeholder nel processo di definizione delle politiche a partire di processi più trasparenti e di consultazioni aperte.

Osimo cita come esempi le polemiche che ci sono state per il ritardato intervento dell'Europa nella crisi finanziaria, principalmente a causa della necessità di negoziati fra gli Stati e l'Unione Monetaria, e le polemiche che riguardano il conflitto bellico d'Iraq iniziato nel 2003, che in parte sono state motivate da ipotesi infondate come la costituzione dell'arsenale iracheno di armi di distruzione di massa e la possibile collaborazione dell'Iraq con il gruppo terrorista al-Qaida. Un esempio che in particolare ha generato evidenti reazioni nella rete per la scarsa o nulla trasparenza sulle informazioni disponibili e sul processo decisionale è stato il blocco del Trattato anti-contraffazione su Internet, cosiddetto ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement),<sup>35</sup> nel Parlamento Europeo nel 2012. L'esito della votazione è stato sicuramente influenzato dalla mobilitazione che si è generata contro l'accordo e dalle logiche che, pur con diverse anomalie, vigono su internet, e che sono fondate sulla condivisione di contenuti, sulla libertà individuale di fruirne, anche eventualmente elaborandole o implementandole.<sup>36</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> L'Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA), è l'accordo commerciale multilaterale per contrastare la pirateria e la contraffazione informatica, che ha lo scopo di tutelare i copyright, le proprietà intellettuali e i brevetti sui beni e i servizi, in special modo quando questi vengono utilizzati in Rete. Cfr. http://history.edri.org/edrigram/number11.5/total-transparency-acta-tafta

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Il Parlamento fu oggetto di una pressione diretta e senza precedenti da parte di migliaia di cittadini europei che chiedevano la bocciatura dell'ACTA sia attraverso i social networks (Facebook e Twitter), sia con manifestazioni per strada, email ai deputati, telefonate ai loro uffici e attraverso una petizione firmata da 2,8 milioni di cittadini di tutto il mondo. Alla fine il 4 luglio 2012 il Parlamento Europeo ha bocciato l'ACTA con un voto a larga

Un altro esempio significativo riguarda il risultato dell'elezione in Spagna nel 2004 tre giorni dopo gli attentati dell'11 marzo, quando il PSOE (Partido Socialista Obrero Español) vinse l'elezione a maggioranza semplice.<sup>37</sup> Secondo l'indagine condotta da Montero Gibert e Lago Peñas (2005) i risultati dell'elezione furono condizionati dalla politica di comunicazione deviante sui possibili autori degli attentati, dall'attribuzione di responsabilità al Governo degli attacchi per il sostegno attivo nell'intervento in Iraq e dalla valutazione negativa della sua gestione degli ultimi quattro anni:

Los atentados reforzaron la dinámica de la campaña al intensificar a la vez la tendencia creciente del PSOE y el declive del PP. Pero no lo hicieron por convertir a los votantes en criaturas irracionales, irreflexivas o irresponsables; ni tampoco porque éstos resultaran presas fáciles de manipulaciones, engaños o conspiraciones. Nuestro argumento básico es que las ganancias socialistas de cerca de tres millones de votos con respecto a las elecciones de 2000 y las pérdidas del PP en algo más de un millón doscientos mil votos dependieron fundamentalmente de (1) la atribución de la responsabilidad al Gobierno de los atentados como consecuencia de su activo apoyo a la intervención en Irak; (2) la acusación al Gobierno de realizar una política de comunicación opaca e interesada sobre la posible autoría de los atentados; y (3), sobre ambos mecanismos, la valoración negativa de las prácticamente todos los ámbitos de su gestión gubernamental durante los últimos cuatro años. El voto se convirtió así en el instrumento decisivo con el que los ciudadanos controlan y en su caso castigan a los gobiernos (Montero Gibert & Lago Peñas, 2005, pp. 2–3).

Dall'analisi dei fatti si può concludere che sebbene la falsa attribuzione degli attentati non può essere considerata come l'unica causa del risultato delle elezioni, ha sicuramente influenzato. Come segnala Santamaría,

resulta muy difícil admitir que un acontecimiento de esa naturaleza no tuviera efecto alguno sobre los resultados y muy fácil suponerle un impacto decisivo. Pero una cosa es considerarlo como un factor añadido al marco contextual y otra muy distinta convertirlo en la explicación de los resultados (2004, p. 39, in Montero & Lago Peñas 2005).

Da un lato, gli strumenti tradizionali per definire le politiche pubbliche sono tipicamente alternativi dato che per ragionare in termini di evidenze servono analisi e il coinvolgimento di

<sup>37</sup> (Per un approfondimento sulle elezioni e il possibile rapporto con gli attentati vedere anche: Barreiro, 2004; Santamaría, 2004; Torcal & Rico, 2004).

\_

maggioranza (478 voti contrari, 39 favorevoli e 165 astenuti). Cfr. http://www.repubblica.it/tecnologia/2012/07/04/news/acta\_respinto-38511698/

esperti e difficilmente può essere in tempo veloce, per coinvolgere i cittadini bisogna fare processi partecipativi che solitamente sono lenti oppure rischiano di diventare ideologizzati o polarizzati, e per farlo in tempo utile, serve una centralizzazione delle decisioni e un rapporto gerarchico forte che spesso rappresenta rinunciare a consultazione aperte e analisi. Dall'altro, le nuove tecnologie e gli strumenti come le mass cooperation platform e i social network, gli open e big data, facilitano il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini in un modo più efficace, utile e consapevole, e le tecnologie come i data analysis e opinion mining consentono di analizzare i risultati in tempi più brevi e più efficacemente (Osimo, 2012; Osimo D., Mureddu F., Onori R., Armeni S., 2013).

#### 3.1.4. Politiche pubbliche in Spagna e Italia (indicatori)

A questo punto, è utile analizzare il livello di sviluppo delle politiche descritte in Spagna (dove è collocato il caso di studio analizzato in questa tesi) e in Italia, per poter avere una base di confronto. L'analisi parte dagli indicatori di e-government ed e-participation delle Nazioni Unite e dagli indicatori della Digital Agenda Scoreboard dell'Agenda Digitale Europea.

Le Nazioni Unite misurano, con cadenza biennale, il livello di sviluppo digitale di ogni paese con l'E-government Development Index (EGDI)<sup>38</sup> che, in una scala da 0 a 1, compone tre dimensioni: capitale umano, servizi online e infrastrutture. Da quanto emerge nell'indagine dell'ONU (2016), la Spagna e l'Italia si collocano tra le 25 Nazioni più avanzate. La Spagna occupa la 17-esima posizione con un indice pari a 0.8135, e Italia 22-esima con un indice di 0.7764 (valori di riferimento sono la media mondiale dell'indice EGDI, con un valore di 0,4922 e quella dell'Europa pari allo 0.7241). Entrambe con progressi significativi rispetto all'indice del 2012, nel quale la Spagna era 23-esima posizione e l'Italia 32-esima. Considerando i soli paesi europei, è rilevante la quinta posizione della Spagna dietro la Francia, i Paesi Bassi, il Regno Unito e la Finlandia, con un miglioramento di 10 posizioni rispetto all'indice 2012.

Per quanto riguarda le tre dimensioni sulle quali si basa l'indice, i valori assegnati alla Spagna sono: servizi online (0.9130), infrastrutture di telecomunicazioni (0.6493) e capitale umano (0.8782); e riguardo all'Italia: servizi online (0.8696), infrastrutture di telecomunicazioni (0.6469) e capitale umano (0.8126). I due paesi hanno il loro punto debole

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> L'EGDI (E-government Development Index) è un indice composito che corrisponde alla media pesata di tre altri tre indici, al loro volta compositi: Human capital index, Online service index, Infrastructure index. Il valore dell'indice corrisponde alla volontà e alla capacità effettiva dalle amministrazioni centrali di utilizzare le ICT nella realizzazione delle proprie funzioni amministrative. Questo indice va letto in maniera relativa, rispetto a quanto realizzato dagli altri 193 paesi.

nelle infrastrutture.

Nel caso della Spagna, il significativo miglioramento è da attribuire ad una pianificazione di e-government a lungo termine, e più specificamente ai piani strategici della società della informazione "Plan Avanza" (2005-2009) e "Plan Avanza 2"<sup>39</sup> (2010-2015), volto a posizionare la Spagna come leader nell'uso dei servizi ICT innovativi.

Oltre all'E-government Development Index, le Nazioni Unite pubblicano l'E-Participation Index (EPI, ONU, 2016). Si tratta di un indice aggiuntivo che integra le dimensioni dell'e-government con informazioni relative alle diverse forme di engagement e di partecipazione. In pratica l'E-Participation Index definisce tre livelli di engagement: "e-information" (stage 1), che comprende la informazione pubblica disponibile online e l'accesso alle informazioni a domanda; "e-consultation" (stage 2), che include le iniziative che contribuiscono al coinvolgimento dei cittadini a partire dalle consultazioni e deliberazioni online sulle politiche e i servizi pubblici; ed "e-decision-making" (stage 3), che contempla la partecipazione nei processi di definizione delle politiche e nella co-produzione dei servizi pubblici.

Come mostra la Tabella 1, nel ranking dell'E-Participation Index 2016 la Spagna e l'Italia si posizionano nella ottava e nona posizione (con un indice rispettivamente di 0.9322 e di 0.9154), superando la media dell'Europa (0.6985), del mondo (0.4625) e dei Paesi con il reddito più alto (0.6952). Importante notare che per il calcolo di questo indice si utilizza lo "Standard Competition Ranking (1224)", per cui gli item che risultano uguali ricevono la stessa posizione in classifica, rimanendo un divario nei numeri della classifica.

Tabella 1 – ONU E-Participation Index (EPI) 2012 – 2016

| Country/ Regional and | 2012 |        | 2014 |        | 2016 |        |
|-----------------------|------|--------|------|--------|------|--------|
| Economic Groupings    | Rank | EPI    | Rank | EPI    | Rank | EPI    |
| Spain                 | 14   | 0.5000 | 19   | 0.7843 | 8    | 0.9322 |
| Italy                 | 22   | 0.2632 | 19   | 0.7843 | 9    | 0.9154 |
| Europe                |      | 0.3482 |      | 0.5454 |      | 0.6985 |
| World                 |      | 0.2225 |      | 0.3947 |      | 0.4625 |
| Developed countries   |      | 0.3990 |      |        |      |        |
| High Income Countries |      |        |      | 0.6001 |      | 0.6952 |

Nota. Elaborata a partire dai dati dell' E-Participation Index (ONU, 2016)

Rispetto al 2012, l'Italia guadagna 12 posizioni e la Spagna 6. Nello stesso periodo gli indici

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Cfr. http://www.ontsi.red.es/ontsi/en/informacion-y-recursos/plan-Avanza-2 [ult. cons. 10/10/2014].

mondiale ed europeo sono raddoppiati. In termini di valore assoluto l'indice dell'Italia è passato, in quattro anni, da 0.2632, sotto la media Europea e dei Paesi Sviluppati, a 0.9154, dato superiore alla media europea, mondiale e dei paesi ad alto reddito.

Tra i punti di forza dell'Italia, che spiegano i positivi risultati, ci sono le politiche sulla trasparenza, e in particolare la legge introdotta nel 2009<sup>40</sup> e la iniziativa "Bussola della Trasparenza", che consente alle pubbliche amministrazioni e ai cittadini di utilizzare strumenti per l'analisi e il monitoraggio dei siti web delle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza, la partecipazione e l'accountability:

The demand for transparency in public administration has been growing exponentially in Italy. Under new laws introduced since 2009, the website of every public administration is now the main vehicle of transparency. To date there are 42 typologies of different information and data that should be present by law on public administration websites (e.g. balance sheets, consultants, data about executives, performance plans, complete information about the organizational structure and the services provided to citizens). The 'Compass of Transparency' (La Bussola della Trasparenza), launched in 2012, is an online portal that gives the citizens the possibility to automatically analyze and monitor, in real time, the implementation of all the data and information requirements imposed by Italian law on the websites of public administrations. The core of the system is an engine that, through many software sensors and mathematic algorithms, automatically analyzes the websites in real-time or periodically. The engine verifies the presence of the contents that must be legally published on the homepage and on the internal pages of more than 10,000 administration websites (ONU 2014, p. 35).

Un caso italiano particolarmente rilevante, non evidenziato dall'indagine, è il partenariato tra OpenCoesione (iniziativa governativa) e Monithon (società civile) che nel 2014 ha permesso all'Italia di classificarsi in 4a posizione su 33 paesi candidati al premio internazionale OpenGovernment Partnership Award.<sup>42</sup>

Se consideriamo invece i tre livelli di engagement dell'indice E-Participation definiti nell'indagine dell'ONU 2016 (Tabella 2), i dati mostrano una notevole progressione dei due

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Cfr. L. 15/2009 in materia di "Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ed in particolare il D. Lgs 150/2009 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> La Bussola della Trasparenza, realizzata dal Dipartimento della Funzione Pubblica (http://www.magellanopa.it/bussola/), è stata premiata dall'European public sector award 2013, organizzato dalla Comunità Europea e dall'EIPA.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> OpenCpesione-Monithon è descritto nel capitolo 3.3 "Esperienze di riferimento".

paesi nell'e-participation nel livello 3 (il valore dello Stage3 per l'Italia e la Spagna è passato nel 2016 rispetto al 2014 da 0% al 71.4% e al 57.1%). Questo significa che negli ultimi anni sono stati fatti rilevanti passi avanti nella partecipazione per la definizione delle politiche pubbliche e la produzione dei servizi pubblici.

Tabella 2 – ONU E-Participation Index 2016 (EPI) and its utilisation by stages

| Country/ Regional and     | EPI    | Stage 1       | Stage 2        | Stage 3           |  |
|---------------------------|--------|---------------|----------------|-------------------|--|
| <b>Economic Groupings</b> | 2016   | E-information | E-consultation | E-decision-making |  |
|                           |        | %             | %              | %                 |  |
| Italy                     | 0.9153 | 94.1          | 94.7           | 71.4              |  |
| Spain                     | 0.9322 | 100.0         | 94.7           | 57.1              |  |
| Europe                    | 0.6985 | 80.1          | 67.9           | 29.6              |  |
| World                     | 0.4625 | 56.4          | 43.1           | 12.9              |  |
| High Income Countries     | 0.6952 | 79.4          | 67.5           | 31.7              |  |

Nota. Elaborata a partire dai dati dell' E-Participation Index (ONU, 2016)

I due paesi offrono servizi d'informazione online utile per attivare il coinvolgimento dei cittadini nella partecipazione al livello superiore considerato dall'indagine (valore dello Stage1 per la Italia e la Spagna di 94.1 e 100%).

Comparando questi risultati con le medie di Europa, del mondo e dei Paesi di reddito alto, le differenze tra i livelli sono ancora più evidenti. L'Italia e la Spagna che erano già molto attive nei primi due livelli d'informazione online e di consultazioni pubbliche, con valori superiori alle medie Europee, mondiali e dei Paesi di reddito alto, negli ultimi due anni hanno fatto un rilevante progresso nell'engagement nelle politiche e i servizi pubblici.

Per quanto riguarda gli obiettivi e i risultati dell'Agenda Digitale Europea, questi sono monitorati nel Digital Agenda Scoreboard, <sup>43</sup> un insieme di indicatori compositi che riassumono le performance digitali dell'Europa e tracciano l'evoluzione degli stati membri nella competizione digitale.

A livello generale gli indicatori del Digital Agenda Scoreboard del 2016 mostrano che la Spagna ha un'economia digitale in linea con la media europea, mentre l'Italia è tra gli ultimi quattro paesi. Il numero degli utenti internet nella popolazione europea è costantemente in crescita e nel 2016 il 76% della popolazione usa internet almeno una volta alla settimana, ma la Spagna è al 21 posto sotto la media europea e l'Italia è all'ultimo posto, entrambe stabili rispetto al 2015. In relazione agli obiettivi dell'Agenda Digitale gli indicatori mostrano che

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Digital Agenda Scoreboard https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard

sono presenti fattori critici che limitano la crescita come l'assenza di bisogno, le scarse competenze e i costi di accesso ancora elevati. In particolare il 45% della popolazione europea ha competenze insufficienti e il 16% non ha mai usato internet. Italia, in modo più evidente, (57% e 36%) e Spagna (46% e 23%).

In Europa (nell'arco di 12 mesi del 2015) il 46% degli utenti di internet ha utilizzato servizi di e-government e il 32% ha completato form online. Prevale la ricerca di informazioni rispetto a forme di relazione complessa. La Spagna è di poco sopra la media (49% e 38%) e l'Italia è penultima tra i 28 paesi con un preoccupante livello della domanda (24% e 18%) di servizi on line.

Peraltro, l'offerta di servizi online europei, centrati sui bisogni del cittadino, si avvicina all'obiettivo del digital by default con l'81%. Ragguardevole è la posizione della Spagna, al quinto posto con il 71%, mentre la posizione dell'Italia è sotto la media europea con il 54%.

Più lontano dagli obiettivi è il livello di trasparenza con un valore per l'Europa di 56 su 100. La Spagna è sopra la media con 71% e l'Italia è vicino alla media con 51%. Quindi sembra che a fronte di un'offerta in crescita, che si avvicina agli obiettivi della agenda digitale, ci sia una domanda poco dinamica ferma da tre anni allo stesso livello.

## 3.2. Strumenti e tecnologie per la partecipazione

In primo luogo ci sono i media civici digitali, esplicitamente progettati per il loro uso nei processi di partecipazione alla vita politica, "che si caratterizzano per mettere a disposizione della cittadinanza strumenti tipici dei media sociali, organizzati e strutturati in maniera tale da favorire il rafforzamento e l'estensione di legami sociali e impegno civico" (Senato della Repubblica, 2013, p. 12). Secondo Jenkins, i Media Civici possono essere definiti come "ogni uso di ogni media che promuove o amplifica l'impegno civico" (Jenkins 2007, in Senato della Repubblica, 2013, p. 12).

In pratica, i media civici digitali sono piattaforme web di partecipazione civica costruite sin dalla fase di progettazione con l'obiettivo di promuovere l'impegno civico, la partecipazione e la trasparenza, che integrano funzionalità del web sociale. Quindi, pensate per inserire con facilità contenuti, commentarli, condividerli sui social ed esprimere preferenze (votare). Queste piattaforme integrano inoltre funzionalità di monitoraggio che consentono di rendere immediatamente disponibili statistiche.

Nello specifico, i media civici digitali si utilizzano per: impostare una consultazione online e quindi, raccogliere informazioni e suggerimenti dalla cittadinanza o aggregare

consenso; raccogliere informazioni strutturate rispetto a un tema di interesse della pubblica amministrazione attraverso questionari o sondaggi online; o migliorare la qualità di testi (documenti o proposte di legge). Questo ultimo consente agli utenti di individuare all'interno di un testo presente in una pagina web, dei singoli capoversi sui quali si vuole inserire un commento, leggere i commenti inseriti ed esprimere i propri suggerimenti e condividerli. Si possono citare ad esempio le piattaforme utilizzate per fare consultazioni:

- Citizen Space (http://www.citizenspace.com), piattaforma open source di consultazione e engagement utilizzata dal governo della Scozia, il Comune di Birmingham, Transport for London ed Environmental Protection Authority of Western Australia.
- Regulations.gov (http://www.regulations.gov/), strumento di consultazione del governo americano sulle proposte di regolazione;
- Your voice in Europe (http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations), il sito di consultazioni della Commissione Europea per raccogliere contribuiti sul processo legislativo dell'Unione Europea,. dalla fase di progettazione delle leggi alla valutazione fino alla proposta di nuove leggi.
- Ideascale (https://ideascale.com/), la piattaforma gratuita o con dei piani progressivi di pagamento che incrementano le funzionalità. Utilizzata ad esempio per l'Ideario per Cagliari (http://oratoccaanoi.ideascale.com);
- Madrid Participa (http://www.madridparticipa.es), piattaforma di votazione elettronica del Comune di Madrid (Spagna), utilizzato per ampliare la partecipazione dei cittadini nel processo di configurazione delle politiche;
- in Italia, altri esempi sono: Partecipa! (http://www.partecipa.gov.it/), il portale per le consultazioni pubbliche, a disposizione della pubbliche amministrazioni italiane, utilizzato ad esempio nella Consultazione pubblica sulle Riforme Costituzionali (http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/) e nella la consultazione sul Programma per la Cultura e le Competenze digitali (http://culturadigitale.partecipa.gov.it/); e la piattaforma utilizzata nella consultazione "la buona scuola" (https://labuonascuola.gov.it/).

Tra gli strumenti utilizzati per raccogliere feedback strutturato attraverso sondaggi online ci sono: EUSurvey (https://ec.europa.eu/eusurvey/) della Commissione Europea, disponibile gratuitamente per tutti i cittadini dell'Unione Europea; e LimeSurvey

(https://www.limesurvey.org/), opensource facilmente riusabile.

Infine, esempi di strumenti utilizzati per migliorare specificamente la qualità di un testo sono: Comment Neelie (Kroes) (http://commentneelie.eu/), usato dal commissario della CE Neelie Kross per ricevere contributi sui suoi discorsi; e, in Italia, l'applicazione Commentario, utilizzata nella consultazione sulle Strategie digitali (http://http://commenta.formez.it/ch/Crescita\_Digitale/).

Altre tecnologie e tecniche che si possono utilizzare in un contesto Policy-making 2.0 sono: opinion mining; simulazione, modellazione e serious gaming; open data e visualizzazione attraverso tecniche di visual analytic; big data e sensori crowdsourcing e governance collaborativa.

Le tecniche di analisi Opinion Mining o Sentiment Analysis consentono di avere una visione delle conversazioni online e a determinare la soggettività e polarità dei commenti (positivo o negativo e quanto) e sono frequentemente utilizzate per ottenere indicazioni sulle discussioni dei social network. In particolare possono essere molto utili alle amministrazioni per analizzare le proposte e i commenti nelle consultazioni pubbliche per definire o valutare le politiche, e per avere un riscontro dei cittadini (cogliere informazione su ciò che sta accadendo) in tempi brevi e poter intervenire. Includono applicazioni come: automated content analysis (per processare grandi quantità di dati qualitativi), argument mapping software (per organizzare la informazione), voting advise applications (per aiutare gli elettori a capire la sua prospettiva politica e partito politico).

Serious Gaming e Simulazione, spesso definiti come interactive learning environments, sono tecnologie di simulazione virtuale interattiva, servono a sviluppare abilità e competenze attraverso l'esercizio in un ambiente simulato. Possono essere utili per sensibilizzare i cittadini e aiutarli a considerare l'impatto del proprio comportamento.

Gli open data sono dati in formato strutturato, riutilizzabili, facilmente interoperabili, non proprietari e quindi senza nessuna restrizione al riuso (in genere definita da una licenza creative common). Le tecniche di analisi visuale (Visual Analytics) consentono di strutturare e analizzare l'informazione a partire da interfacce visuali interattive che facilitano la comprensione della informazione e prendere decisioni più accurate. Risultano di gran utilità per mappare le politiche in fase d'implementazione e di valutazione. Include applicazioni come data discovery e visual data exploration.

Per quanto riguarda i big data, sebbene non esiste un consenso sul significato del termine,

una definizione ampiamente utilizzata è quella del Data Warehousing Institute (TDWI), che attraverso il modello delle 3V evidenzia le tre caratteristiche peculiari dei big data: Volume, che considera la dimensione, in termini di bytes, dei database utilizzati per archiviare i dati aziendali (ad oggi, però non è stata definita una soglia per distinguere ciò che è Big Data e ciò che non lo è); Varietà, che può essere intesa come molteplicità di fonti o come eterogeneità di formati dei dati, riconducibili a le categorie dati strutturati, semi-strutturati e non strutturati; Velocità, che si sostanzia nella velocità con cui i dati si generano, si raccolgono, si aggiornano e si elaborano (Russom 2011, in Pasini & Perego, 2012).

I dati relativi alla pubblica amministrazione possono essere considerati big data poiché le amministrazioni gestiscono ed elaborano enormi volumi di dati, di formati eterogeni, non sempre strutturati, generati da molteplici fonti e parte dei quali si si generano, raccolgono, aggiornano e elaborano velocemente. In questo contesto diventa prioritario sfruttare l'enorme quantità d'informazioni per migliorare i servizi delle amministrazioni, ma anche per ampliare le possibilità di riutilizzo dei dati dalle imprese.

In prospettiva, le pubbliche amministrazioni potranno analizzare i big data a loro disposizione, utilizzando tecniche come il Data Mining, che consentono di estrarre informazioni significative e immediatamente utilizzabili. Un esempio di questo tipo sono i sensori dedicati all'acquisizione remota di dati per il monitoraggio e per la gestione del territorio (dal traffico pedonale e veicolare, all'inquinamento, alla temperatura, alla luce, ecc.).

Infine, crowdsourcing e collaborative governance sono utili nell'aiutare a stimolare la creatività e la collaborazione dei cittadini in tutte le fasi del ciclo delle politiche.

Esempi dell'applicazione di queste tecnologie e tecniche sono:

- Challenge.gov (http://www.challenge.gov), piattaforme di azione attraverso le quali le amministrazioni invitano i cittadini e gli esperti a rispondere a determinati sfide che hanno;
- The climate challenge, un serious game che permette vedere le conseguenze a lungo termine delle scelte ambientali;<sup>44</sup>
- UrbanSim (http://www.urbasim.org), strumento di modellazione dello sviluppo demografico per l'analisi e pianificazione territoriale;
- SeeClickFix (http://www.seeclickfix.com/), strumento web che permette ai cittadini

<sup>44</sup> http://www.bbc.co.uk/sn/hottopics/climatechange/climate\_challenge/aboutgame.sht

di segnalare i problemi nei quartieri, molto simile a FixMyStreet, descritta nel capitolo successivo;

#### 3.3. Esperienze di riferimento

In questo capitolo sono presentati dieci casi in cui le tecnologie e gli strumenti 2.0 sono utilizzati per migliorare la qualità delle politiche pubbliche attraverso il coinvolgimento dei cittadini. I casi descritti forniscono un esempio delle potenzialità dei media pubblici digitali e gli strumenti web e tecnologie utilizzati: dalla presentazione di petizioni all'amministrazione; alla raccolta di idee e suggerimenti dalla cittadinanza; al monitoraggio civico; alla segnalazione di problematiche specifiche come l'evasione fiscale, la sicurezza e disagi e disservizi urbani; all'uso di serious games per facilitare la comprensione delle politiche; fino a vere e proprie consultazioni per l'elaborazione di politiche o la revisione di leggi. La Tabella 3 mostra la varietà dei casi, obbiettivi e ambiti di applicazione.

Sono stati selezionati esempi che mostrano un impatto reale, sia perché ampliano la partecipazione dei cittadini sia perché rappresentano un miglioramento delle politiche. Per fare emergere gli aspetti rilevanti di ogni caso e permettere la loro comparazione, l'informazione rilevata è organizzata in 4 sezioni: descrizione, indicatori di risultato e d'impatto, rilevanza, e replicabilità. Per descrivere la replicabilità dell'esperienze ho utilizzato una scala da 1 a 5: per niente replicabile, poco replicabile, replicabile, altamente replicabile e totalmente replicabile.

Di seguito, una sintesi dei casi (Tabella 3) e descrizione dei casi.

 $Tabella \ 3-Esperienze \ di \ riferimento$ 

| NOME  | PAESE                      | Ambito  | Anno inizio | Settore  | Parole chiave   |
|---|----------------------------|---|-------------|--|---|
| We the people                                   | USA                        | Petizioni online  | 2011        | Tutti  | Agenda-setting, crowdsourcing, informazione pubblica.   |
| Be<br>Responsible                               | Montenegro                 | Segnalazioni<br>evasione fiscale  | 2013        | Fisco  | Crowdsourcing, problem-<br>solving, policy<br>implementation, social<br>networks.   |
| 2050<br>Pathways                                | UK                         | Coinvolgimento<br>dei cittadini<br>nella politica<br>energetica                 | 2011        | Energia,<br>Ambiente.  | Serious games, agenda setting, monitor and evaluation.  |
| OpenCoesione<br>Monithon                        | Italia                     | Trasparenza e<br>apertura dei dati<br>e monitoraggio<br>civico                  | 2012        | Fondi<br>Strutturali,<br>Finanziamenti<br>pubblici.  | Open government, open data, partenariato pubblico-privato, monitoraggio.  |
| Centro de<br>Integración<br>Ciudadana           | Messico<br>(Monterrey)     | Trust network<br>di cittadini<br>come sistema di<br>allerta per la<br>sicurezza | 2011        | Sicurezza<br>Pubblica  | Crowdsourcing, problem-<br>solving, policy<br>implementation, social<br>networks.   |
| Opinion<br>Space                                | USA                        | Public opinion<br>opinion-<br>mapping tool<br>per selezionare<br>proposte       | 2010        | Politica<br>estera, Sanità,<br>Educazione,<br>Inclusione<br>sociale,<br>Eguaglianza,<br>Immigrazione<br>ecc. | Sondaggio deliberativo, filtraggio collaborativo, visualizzazione, opinion-mapping tool, agenda-setting, monitoraggio e valutazione, community information, wisdom of crowds, social media. |
| Irekia  | Spagna<br>(Paese<br>Basco) | Piattaforma di<br>open<br>government  | 2010        | Tutti  | Open government,<br>trasparenza, social media,<br>crowdsourcing, agenda-<br>setting, monitoraggio.  |
| FixMyStreet                                     | UK                         | Segnalazioni di<br>disagi e<br>disservizi<br>urbani                             | 2007        | Decoro<br>Urbano,<br>Mobilità,<br>Sicurezza<br>pubblica, ecc.  | Crowdsourcing, social media, trasparenza, agenda-setting e monitoraggio.  |
| La<br>Costituzione<br>partecipata               | Islanda                    | Partecipazione<br>alla revisione<br>della<br>Costituzione                       | 2010-2011   | Legislazione   | Open government,<br>trasparenza, online<br>deliberazione, crowdsourcing,<br>social network e social media.  |
| Top Floor -<br>€conomia-<br>Inflation<br>Island | CE                         | Serious games<br>per facilitare la<br>comprensione<br>delle politiche           | 2008/2011   | Economia,<br>Educazione  | Serious games   |

 $Nota.\ Elaborazione\ propria$ 

#### We the people (https://petitions.whitehouse.gov/).

Descrizione: piattaforma online per sottoporre petizioni all'amministrazione americana. Le richieste sono pubblicamente consultabili e ricercabili nel sito se ricevono almeno 150 adesioni in trenta giorni. La promozione iniziale della petizione è affidata allo stesso cittadino che la propone e che deve farla conoscere allo scopo di ottenere le adesioni minime. Una risposta ufficiale è garantita se si raggiungono 100.000 firme nello stesso periodo (in origine il minimo erano 5.000, in seguito 25.000, e non si escludono ulteriori aumenti se lo strumento diventa più popolare). Quando la risposta ufficiale è pubblicata nel sito arriva una e-mail di avviso a tutti coloro che hanno aderito alla proposta.

We the people è anzitutto un canale di comunicazione tra cittadini è amministrazione, l'obiettivo principale del quale è dare una risposta ufficiale ai temi considerati di interesse generale, non garantire la soluzione delle petizioni. Nonostante questo, secondo un'indagine del 2014, la maggioranza delle persone che hanno aderito a qualche petizione ritengono che sia uno strumento utile per conoscere la posizione dell'amministrazione, e quasi l'80% utilizzerebbero la piattaforma di nuovo (Mechaber, 2014).

*Indicatori di risultato e d'impatto:* stando ai dati pubblicati nel blog della Casa Bianca in settembre 2014, dall'apertura del sito nel 2011 hanno partecipato più di 15 milioni di persone, sono state lanciate più di 360.000 petizioni su una vasta gamma di argomenti e raccolte più di 22 milioni di firme. Le risposte emesse sono state di circa 250.

*Rilevanza:* le risposte sono date ufficialmente dalla Casa Bianca e su questioni particolarmente sensibili come la politica e regolazione delle armi la risposta viene data anche un messaggio video del Presidente Obama. <sup>45</sup> La piattaforma offre nuove opportunità di dialogo tra i cittadini e il loro governo e le "regole" sono chiaramente esposte nel sito.

Replicabilità: l'esperienza è replicabile.

#### Be Responsible (http://www.budiodgovoran.me/).

Descrizione: Be Responsible è una campagna di coinvolgimento dei cittadini del Montenegro che ha lo scopo di far emergere l'economia sommersa e aiutare il governo a sanzionare gli evasori. La campagna è stata lanciata a dicembre 2013, con il rilascio della app Be Responsible e strumenti più tradizionali (un sito web e un numero verde). L'app permette all'utilizzatore di fotografare casi di economia non legale, come scontrini fiscali falsi rilasciati

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Un esempio di risposta del Presidente a una petizione relativa all'uso violento delle armi è disponibile in: https://petitions.whitehouse.gov/response/message-president-obama-about-your-petition-reducing-gun-violence

da bar e ristoranti, mercato nero o violazioni dei diritti dei consumatori in negozi e supermercati, e di segnalarli in forma anonima alle autorità. Il progetto è stato sviluppato con la collaborazione di UNDP (United Nations Development Programme) in Montenegro e Faculty for Electrical Engineering Podgorica.

Per sostenere il coinvolgimento dei cittadini il Governo ha deciso di destinare un terzo dei proventi delle multe in progetti di pubblico interesse come asili, case per anziani, apparecchiature mediche e altre iniziative proposte dagli stessi cittadini. I soldi vengono utilizzati per i progetti che sono più votati da chi ha segnalato attività economiche illegali. Inoltre il Governo ha dato indicazioni alle autorità di dare precedenza alle segnalazioni dei cittadini e a pubblicare immediatamente un riscontro sul sito di Be Responsible.

Indicatori di risultato e d'impatto: Dopo meno di sei mesi l'app è stata scaricata da più di 2.500 persone e, nel giro di un mese, le segnalazioni dei cittadini sono aumentate di dieci volte generando più di €500.000 di entrate per le sanzioni emesse. Il governo ha investito la metà di questo import, oltre €250.000, nei cinque progetti di interesse pubblico proposti e votati dagli stessi cittadini: acquisto di apparecchiature mediche per un ospedale per bambini, ristrutturazione di un ospizio, sistemazione di un parco pubblico, ristrutturazione di tre centri diurni per bambini disabili e attrezzature per gli asili pubblici (Open Government Partnership, OGP, 2014).

Rilevanza: L'economia sommersa è una delle sfide più importanti del Montenegro, nel 2013 era pari al 20% del PIL. La maggior parte dei problemi legati all'economia sommersa dipendono da una eccessiva tolleranza del fenomeno e dalla riluttanza delle persone di segnalare i casi illegali alle autorità. Per anni l'amministrazione ha tentato di far crescere la consapevolezza di questa criticità e di coinvolgere i cittadini nelle campagne nazionali contro l'economia sommersa, ma con limitati risultati. La gente o era disinteressata o incerta se segnalare gli illeciti, perché non avevano fiducia che la loro iniziativa venisse presa in considerazione. Be responsible ha vinto il secondo premio nel 2014 Open Government Awards assegnati dall'Open Government Partnership.

Replicabilità: L'esperienza è molto replicabile e potrebbe essere di gran utilità in paesi dove l'economia sommersa è rilevante come in Italia.

### 2050 Pathways (https://www.gov.uk/2050-pathways-analysis).

Descrizione: Strumento online sviluppato dal Department for Energy and Climate Change (DECC) con lo scopo di coinvolgere cittadini ed esperti nel progetto britannico sulle

politiche energetica e del carbonio e assicurare che la programmazione è coerente con gli oggettivi a lungo termine. L'obiettivo nazionale è di ridurre dell'80% le emissioni dei gas serra entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990, garantendo un approvvigionamento energetico sicuro. Il raggiungimento di tale obiettivo comporta drastici cambiamenti nella domanda e offerta di energia da parte dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni.

Pathways è composto da tre diversi strumenti che servono a dare sia agli esperti che ai cittadini la dimensione della sfida e dei possibili orizzonti adottabili, esplorando e testando le diverse azioni possibili, simulando l'impatto con dati verificati scientificamente e trasformando le azioni in impatto per la vita personale e delle comunità. I tre strumenti sono: 2050 Calculator (uno strumento web di facile utilizzo), il gioco My2050<sup>46</sup> (un simulatore semplificato per chi vuole avere una visione di insieme, con un toolkit adatto per la diffusione nelle scuole) e un articolato foglio Excel per gli esperti che vogliono analizzare a fondo il modello che sta alla base di Pathways.

Indicatori di risultato e d'impatto: Secondo le informazione pubblicate nel web dell'iniziativa, il processo ha coinvolto un grande numero di cittadini e stakeholder (esperti delle imprese, ONG, tecnici e accademici): 10.215 persone hanno proposto il loro percorso attraverso il sito My2050 tra il 3 e 29 marzo 2011; circa 200 esperti e stakeholder sono stati coinvolti nella fase iniziale (nell'analisi del report a luglio 2010; in un bando pubblico a marzo 2011 per aggiornare delle informazioni del calcolatore, con oltre 100 contributi, da parte della comunità dell'energia e del cambiamento climatico; 86 partecipanti a workshop deliberativi tenuti tra il 28 febbraio e l'8 marzo 2011 a Ulverston, London e Nottingham, e in un comitato consultivo di 15 giovani provenienti da diverse organizzazioni); infine, oltre 500 stakeholder sono stati contattati dal momento in cui il progetto è stato lanciato.

*Rilevanza:* Si trattata di un'iniziativa ad ampio respiro che ha coinvolto tutti gli aspetti economici e tutte le forme di emissione di gas con effetto serra in UK e che ha basi scientifiche e tecniche che considerano tutto quello che può avere impatto nei diversi settori. Pathways nel 2013 ha avuto i premi Civil Service Award for Analysis and Use of Evidence e Policy-making 2.0 prize del progetto Crossover.

Replicabilità: Altamente replicabile. Le tre versioni del 2050 Calculator sono open source e il DECC sta lavorando con gruppi di altri paesi per aiutarli a sviluppare i propri

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Sito web del gioco My2050: http://my2050.decc.gov.uk/

calcolatori. Sono state già pubblicate sette versioni del 2050 Calculator in: la regione della Vallonia in Belgio (2011), Cina (2012), Sud Corea (2013), Taiwan (2013), India (2014), Sud Africa (2014), Giappone (2014). Ci sono altri 11 paesi che stano adattando la loro Calculator (Algeria, Bangladesh, Brasile, Colombia, Ungheria, Indonesia, Messico, Nigeria, Serbia, Tailandia, Vietnam). Inoltre il DECC sta realizzando un Global Calculator per individuare forme di riduzione delle emissioni globali.

#### OpenCoesione – Monithon.

#### (http://www.opencoesione.gov.it/; http://www.monithon.it/).

Descrizione: il partenariato tra OpenCoesione (iniziativa governativa) e la piattaforma Monithon (società civile) ha consentito da un lato, la totale apertura dei dati sui finanziamenti dei Fondi Strutturali e dall'altro, l'utilizzo dei dati aperti per attivare il monitoraggio civico sulle opere da parte di cittadini e associazioni.

OpenCoesione è il portale realizzato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione territoriale, che hanno come obiettivo la riduzione degli squilibri socio-economici tra le regioni più avanzate e quelle meno avanzate in Europa, nel periodo 2007-13 in Italia. Su OpenCoesione.gov.it sono pubblicati i dati di monitoraggio sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione come le risorse assegnate e spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori, tempi di realizzazione e pagamenti dei singoli progetti. Infatti, attraverso il portale è possibile verificare lo stato di attuazione e sviluppo di ogni uno dei progetti finanziati e scaricare i dati su come vengono spesi i fondi e su chi li riceve.

Monithon è un'iniziativa indipendente bottom-up, stimolata dall'amministrazione, di monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia basata sulla disponibilità di dati aperti pubblicati su OpenCoesione. Attraverso Monithon.it i cittadini "monitoranti", spesso comunità locali, interessati al monitoraggio di un certo intervento, documentano lo stato di avanzamento e l'impatto sul territorio dei progetti, recandosi fisicamente nel luogo dove il progetto si sviluppa per verificarne l'attuazione tramite interviste e raccolta di materiale multimediale e pubblicando infine un "report" di monitoraggio sulla piattaforma, che viene mappato e reso disponibile in formato aperto per successivi utilizzi da parte di giornalisti, analisti e cittadini, facilitando la trasparenza delle politiche pubbliche. Inoltre, i cittadini possono fare suggerimenti e proposte di come migliorarne l'attuazione pubblica attraverso la piattaforma, via email oppure via Twitter e Facebook.

Indicatori di risultato e d'impatto: i dati pubblicati in OpenCoesione, aggiornati a 31/12/2014, riguardano 92.467 soggetti, e sono disponibili i dati sui finanziamenti dei Fondi Strutturali di 876.112 progetti per un totale di 88,1 miliardi di euro, e di pagamenti per 39,5 miliardi di euro, essendo le risorse totali del periodo 2007-2013 di 99,286 miliardi di euro. Sui social media, i numeri della piattaforma Monithon sono: 464 tweet, 318 mi piace Facebook, 12 LinkedinShare

Rilevanza: la piattaforma OpenCoesione rappresenta una significativa esperienza di rilascio di Open Government Data nell'ambito delle politiche pubbliche. I dati raccolti tramite Monithon.it possono servire ad arricchire le informazioni già presenti su OpenCoesione, e di conseguenza, migliorare anche la capacità delle Amministrazioni di valutare gli interventi e di programmare le successive politiche. Il monitoraggio dei cittadini attraverso Monithon si è dimostrato particolarmente efficace in progetti sul sistema di trasporto locale e sul riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Monithon è anche utilizzato in un progetto di educazione, progetto A Scuola<sup>47</sup>, volto a coinvolgere gli studenti delle scuole superiori attraverso la narrazione digitale (digital storytelling) sulla scoperta e osservazione dei progetti di coesione nei loro territori.

OpenCoesione-Monithon ha ottenuto la 4a posizione nel OpenGovernment Partnership Award 2014, con il punteggio più alto in assoluto in 2 criteri su 4: "Credibilità della partnership", grazie alla partecipazione di enti di ricerca, università, amministrazioni pubbliche, associazioni e organizzazioni della società civile<sup>48</sup>; e "Evidenza dei risultati", per l'efficace coinvolgimento attivo delle organizzazioni nazionali e locali della società civile, il ruolo del monitoraggio civico e, in particolare, l'esperienza nelle scuole del progetto A Scuola.

Replicabilità: l'esperienza è replicabile. Monithon da una innovativa piattaforma sul monitoraggio delle politiche, costruita dalla comunità "civic hacking", è diventata un esempio d'impegno civico basato sul coinvolgimento attivo delle comunità.

# Centro de Integración Ciudadana (http://www.cic.mx/).

*Descrizione:* il Centro de Integración Ciudadana (CIC) è stato creato nel 2011 per guidare lo sviluppo di una rete e di un'organizzazione che avessero la fiducia dei cittadini per affrontare

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Realizzato da MIUR e DPS con il cofinanziamento dei Fondi Strutturali http://www.ascuoladiopencoesione.it/

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Tra le organizzazioni della società civile ci sono: Action Aid, Fondazione Bruno Kessler, Open Knowledge Foundation, Libera Associazione contro le Mafie, Centro NEXA, AkuBari, Sardinia Opendata, Diritto di Sapere, IWA Italy.

i problemi di sicurezza della città Monterrey. Attraverso la piattaforma del CIC e i social media i cittadini possono segnalare problemi di sicurezza condividendo in tempo reale informazioni sugli eventi, e accedere a servizi di assistenza legale e psicologica per le vittime di crimini. La piattaforma integra estese conversazioni su Twitter all'interno di una mappa di segnalazioni dei cittadini che si chiama Tehuan (che significa Noi in nahuatl). Mentre i cittadini aiutano a identificare e dare una priorità ai problemi, le imprese controllano gli eventi che possono influenzare le loro attività e il governo comunica le azioni che attua per risolverli.

Questa iniziativa incoraggia la partecipazione pubblicando su YouTube brevi video informativi e promozionali, attraverso interviste nelle radio e televisioni locali, con campagne di marketing a basso costo e condividendo messaggi nei social network rivolti alle università, alle aziende sponsor e alle comunità locali.

Indicatori di risultato e d'impatto: stando alle informazioni rilevate dal sito (a 13/04/2015), il centro ha ricevuto 117.052 segnalazioni dal suo avvio. Tra gli ambiti specifici delle segnalazioni ci sono: viabilità e traffico (segnalati 75,678 e risolti 75,461), servizi pubblici (segnalati 20,833; risolti 15,883), sicurezza (segnalati 4,867; risolti 4,724), emergenze (segnalati 1,192, risolti 1,120). Parallelamente ha fornito assistenza legale e psicologica a più di 1.000 vittime di crimini e ai loro familiari. CIC riceve, ogni mese, più di 25.000 visite al sito web con oltre 6.000 download della sua app (IOS e Android) e pubblica più di 2.500 segnalazioni validate dei cittadini che sono trasmesse alle autorità. I numeri sui social network sono: 81.500 follower su Twitter, 42.443 "mi piace" su Facebook.

Peraltro, è stato anche segnalato che il numero delle vittime di sequestro che hanno fatto denuncia alle autorità è passato da meno del 20% dei primi mesi del 2012 al quasi il 70% alla fine del 2013 (OGP, 2014).

Rilevanza: nel 2010 Monterrey stava affrontando una delle fasi più difficili della sua storia. Violenze e crimini avevano travolto la città, paura e sfiducia nelle forze di polizia erano diffuse tra i cittadini e i cittadini non sapevano a chi rivolgersi. Nel giro di tre anni la situazione si è capovolta. L'obiettivo di questa piattaforma era di costruire una rete di cittadini che preallarmassero su specifici problemi di sicurezza gli altri cittadini e le autorità. Il risultato finale è una piattaforma molto più ampia e sostenibile per il coinvolgimento dei cittadini. Ha ottenuto la 7ª posizione nel OpenGovernment Partnership Award 2014.

Replicabilità: CIC ha impacchettato la sua tecnologia e il suo metodo per sviluppare un modello di franchisee al di fuori di Monterrey. La vicina città di Saltillo ha adottato questo

modello nel 2013. Oggi CIC lavora fianco a fianco con il governo di Mexico, con il SEGOB (Secretaría de Gobernación), per pianificare il lancio in altre importanti città del Messico nell'ambito del "Programa Agentes Innovacion" guidato dal gabinetto del Presidente.

# Opinion Space (http://opinion.berkeley.edu/).

Descrizione: Opinion Space è uno strumento web per ottenere l'opinione pubblica su determinati argomenti e raccogliere proposte, sviluppato dal Berkeley's Center for New Media (University of California, Berkeley). Consente di mappare i punti di vista secondo molteplici dimensioni e di seguire la loro evoluzione nel tempo. La sua particolarità è che permette di individuare le migliore proposte, quelle più "insightful" utilizzando la saggezza collettiva. Il sistema utilizza un modello di gioco che incorpora tecniche di sondaggio deliberativo, filtraggio collaborativo, visualizzazione multidimensionale. Il filtraggio collaborativo combina modelli spaziali continui con tecniche statistiche (come Principal Component Analysis) per rappresentare efficacemente gradazioni di input.

Ai partecipanti viene chiesto di valutare una serie di item e di proporne di nuovi, dopo la valutazione i partecipanti visualizzano una mappa grafica intuitiva con la posizione della loro opinione in relazione alle opinioni degli altri partecipanti, e permette di rivedere le valutazioni date. Questo strumento è disegnato per evitare una polarizzazione del dibattito, mettendo a tutti i partecipanti allo stesso livello e fare emergere delle proposte considerate più "insightful" per i partecipanti e sulle quali c'è più discussione. L'obiettivo di questo strumento non è ottenere consenso, ma raccogliere e selezionare buone idee a partire dell'intelligenza collettiva.

È stato utilizzato in modo esperimentale dal governo americano (U.S. Department of State) dal 2010 al 2014 per raccogliere i pareri e le proposte su questioni di politica estera da tutto il mondo, anche se non è stato utilizzato in processi decisionali formali. <sup>49</sup> Attualmente il governo della California lo sta utilizzando per esplorare come migliorare il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini a partire dell'uso della rete e degli smartphone negli ambiti della sanità, l'educazione, l'eguaglianza dei matrimoni, i dritti degli immigrati e la depenalizzazione della marihuana. <sup>50</sup>

Indicatori di risultato e d'impatto: la consultazione sulla politica estera del governo

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Per ampliare l'informazione sugli obbietti del governo americano consultare: http://blogs.state.gov/stories/2010/03/15/opinion-space-new-tool-21st-century-statecraft

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> I processi partecipativi della California sono disponibile nella piattaforma "California Report Card", http://californiareportcard.org/2.0

americano ha raccolto più di 2.000 proposte e 5.000 valutazioni (Osimo et al. 2013, p. 131).

Rilevanza: una delle sostenitrici più importanti del progetto è stata Hilary Clinton, la quale, in occasione del lancio del progetto nel 2010, afferma: "Opinion Space will harness the power of connection technologies to provide a unique forum for international dialogue. This is an example of what we call 21st century statecraft and an opportunity to extend our engagement beyond the halls of government directly to the people of the world [...]."<sup>51</sup>

Replicabilità: poco replicabile, la tecnologia è proprietaria e molto costosa.

#### Irekia (http://www.irekia.euskadi.net/es/site/page/about).

Descrizione: piattaforma di open government del governo basco (Euskadi). Si basa su tre pilastri: trasparenza, partecipazione e collaborazione. Trasparenza su informazioni e dati economico-finanziari, politici e sull'attività e i piani del governo necessari per esercitare una reale partecipazione. Partecipazione, da un lato per analizzare e dare suggerimenti su tutte le azioni e le leggi proposte dal governo, e dall'altro per fare nuove proposte. I cittadini, le imprese, le NGO e le altre amministrazioni sono, infine, coinvolte attraverso innovativi strumenti e tecniche collaborative.

Indicatori di risultato e d'impatto: secondo una indagine della Universidad de Granada (Gómez Roa, 2012), a settembre 2012, 30 mesi dopo la sua apertura, c'erano 3.226 persone registrate nel sito (2.038 cittadini, 932 professionisti della comunicazione e 256 amministratori) e c'erano state 249 proposte da cittadini e 65 dal governo e 116 domande, anche se i dati sulle interazioni e i voti che generano le proposte risultano esigui comparati con altre iniziative (una media di 1,09 voti per le proposta da cittadini e di 0,87 per le proposte dal governo).

*Rilevanza:* la piattaforma Irekia è stata riconosciuta nel 2012 per gli esperti del Open Government Partnership come "l'unica piattaforma davvero open government che combina i tre principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione".<sup>52</sup>

Replicabilità: totalmente replicabile. La piattaforma è stata sviluppata maggioritariamente con software libero e il suo contenuto è sotto licenza Creative Commons. Così, il software Irekia è riutilizzato in altre amministrazioni, tra altro hanno un impegno con

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Le parole del Segretario di Stato Hillary Clinton, sono consultabili in: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/03/138326.htm

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/10072-irekia-reconocida-entre-los-expertos-internacionales-gobierno-abierto

l'OEA (Organization of American States), attraverso il quale l'OEA offrirà il software ai suoi 44 paesi membri in modo che possano riutilizzarlo.<sup>53</sup>

# FixMyStreet (https://www.fixmystreet.com/).

Descrizione: FixMyStreet è una piattaforma crossmediale che consente ai cittadini di segnalare disguidi problemi o disservizi relativi a strade, viabilità o al decoro urbano delle singole realtà locali, come graffiti, discariche abusive, manto stradale dissestato o guasti nell'illuminazione urbana. È stato lanciato in Gran Bretagna nell'ambito del programma MySociety.<sup>54</sup>

Inviare una segnalazione è estremamente semplice e intuitivo, è sufficiente indicare il codice postale, il nome della strada o del quartiere, e sullo schermo viene visualizzata una mappa semplificata dell'area richiesta. A questo punto basta cliccare sul luogo esatto della piantina in cui è presente il disservizio che si desidera segnalare, inserire la tipologia di problema ravvisato tramite un menu a tendina, e quindi la descrizione dello stesso, con la possibilità di allegare anche fotografie. È necessario infine inserire le proprie generalità e il proprio indirizzo email. I report, che sono anche commentabili da altri utenti, sono raccolti e consultabili secondo un criterio geografico, ed è possibile seguirne i successivi aggiornamenti fino alla risoluzione definitiva del problema segnalato.

*Indicatori di risultato e d'impatto:* i numeri riportati nella homepage del sito a 30/03/2015 sono 3.391 report inseriti nell'ultima settimana, 614.370 quelli risolti nell'ultimo mese e 120.282 aggiornamenti sui report inviati.

*Rilevanza:* attualmente ci sono diverse piattaforme utilizzate dai Comuni più innovatori per fare segnalazioni. FixMyStreet è importante perché è stata la prima piattaforma di questo tipo e tra quelle con il più alto volume di segnalazioni.

*Replicabilità:* FixMyStreet è open source e quindi facilmente riusabile, infatti si è diffuso in molti paesi tra i quali Australia, Norvegia e Filippine. Peraltro, il modello è totalmente replicabile, il tipo di piattaforma è stato imitato anche in Italia con ePart (http://epart.it/).

Un progetto analogo è SeeClickFix (http://www.seeclickfix.com/) negli Sati Uniti, con più di cinquanta città americane che lo usano. In Italia applicazioni web con funzioni simili

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Per ampliare l'informazione: http://www.portalprogramas.com/milbits/informatica/gobierno-abierto-nagore-de-los-rios.html

MySociety è una "not-for-profit organisation" creata nel 1996 che ha come obbiettivo diffondere gli strumenti digitali che facilitano la partecipazione dei cittadini nella politica e nella gestione pubblica. Altri progetti di MySociety sono: WhatDoTheyKnow, WriteToThem, TheyWorkForYou e Mapumental Property.

sono quelle dei comuni di Udine<sup>55</sup>, che utilizza ePart, Venezia<sup>56</sup> e Genova<sup>57</sup>.

# La Costituzione partecipata di Islanda<sup>58</sup>

Descrizione: il processo partecipativo per la revisione della Costituzione (promulgata nel 1944) ha previsto la costituzione di due organi: il Forum Nazionale (la cui riunione fu trasmessa in streaming) composto da 950 cittadini islandesi selezionati in modo casuale, che ha discuso le linee guida del nuovo documento e un Assemblea costituente, composta da 25 cittadini eletti con suffragio universale tra 522 candidati, che escludeva i politici di professione (screditati presso l'opinione pubblica a causa della crisi finanziaria del 2008), incaricata di elaborare la prima stesura della Costituzione partendo da un documento di 700 pagine che raccoglieva i punti salienti del dibattito del Forum Nazionale. Il lavoro dell'Assemblea è stato di volta in volta pubblicato sul sito web dell'Assemblea e sottoposto al giudizio dei cittadini islandesi, che hanno avuto l'opportunità di commentare i vari articoli attraverso i canali social dedicati (una pagina Facebook, un profilo Twitter, un canale YouTube e un album di foto su Flickr). Il documento risultante, una bozza di Costituzione di 114 articoli divisi in 9 capitoli, fu approvato unanimemente dall'Assemblea nel luglio del 2011. <sup>59</sup>

La bozza costituzionale prodotta con questo procedimento fu approvata come base per la nuova costituzione con una percentuale di voti favorevoli del 67% in un referendum consultivo dell'ottobre 2012, che però registra una affluenza del 48,9%. Il testo Costituzionale fu alla fine bloccato in parlamento la successiva primavera. Peraltro, la Commissione di Venezia, l'organo consultivo del Consiglio d'Europa che assiste gli stati nel consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche, aveva sollevato delle critiche su alcune disposizioni contenute nel testo.

Indicatori di risultato e d'impatto: il procedimento raccolse oltre 3.600 commenti e circa 360 suggerimenti concreti, tra questi, la proposta arrivata da Facebook di includere nella costituzione il diritto all'accesso a Internet, che prese forma nell'articolo 14 della bozza finale. Sui social ci sono state 11.500 visualizzazioni per i video caricati dall'Assemblea sul portale

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup>http://www.comune.udine.it/opencms/opencms/release/ComuneUdine/servizi/online/ascolto\_attivo/Segnalazio ni\_online/index.html

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> http://iris.comune.venezia.it/

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> http://www.asplgenova.it/segnalazioni

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Il sito web dell'Assemblea costituente non è più attivo.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> La bozza della nuova Costituzione è disponibile in: http://stjornlagarad.is/other\_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf

Youtube, 5.600 fan sulla pagina ufficiale di Facebook e 545 followers su Twitter (Antonucci, 2013).

Rilevanza: la Costituzione "wiki" o "2.0", come è stata ribattezzata, puntava a ricostruire il legame tra Stato e cittadini, dopo la sfiducia causata dalla crisi economica. Rappresenta chiaramente un caso di processo unico, nonostante Il risultato sia stato piuttosto deludente. Anche se non implica necessariamente che i processi costituenti aperti e democratici siano destinati al fallimento, è utile interrogarsi su come si è svolto il processo e sul perché abbia fatto questa fine.

Replicabilità: poco replicabile.

#### Top Floor - €conomia - Inflation Island.

## https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/economia/html/index.it.html

Descrizione: serious games che la Banca Centrale Europea (BCE) mette a disposizione del pubblico insieme ad altre risorse come video e presentazioni sulla storia della BCE, le funzioni, gli organi di governo, ecc. per aiutare alle persone a comprendere meglio le principali funzioni e attività della BCE come la politica monetaria e la inflazione. Nel sito sono disponibili tre serius game: Top Floor, €conomia e Inflation Island. Top Floor spiega la funzione e le competenze della BCE, dell'Eurosistema e del Sistema europeo di banche centrali. Il gioco si incentra sulle competenze del Consiglio direttivo per la politica monetaria e più specificamente su come gli andamenti economici determinano la decisione di innalzare, ridurre o lasciare invariati i tassi d'interesse di riferimento. La missione dei giocatori è raccogliere 7 documenti chiave con la informazione necessaria per stabilire i tassi d'interesse e consegnarli al Consiglio direttivo riunito nel "Top Floor".

Dalla sua parte, €conomia, lanciato nel 2008, intende spiegare in modo semplice come funziona la politica monetaria e in particolare come il tasso di interesse ufficiale incide sull'inflazione. L'obiettivo del gioco è mantenere l'inflazione bassa e stabile, sotto il 2%, utilizzando il tasso di interesse ufficiale. È inoltre possibile scaricare la versione per IOS del gioco.

Per ultimo, Inflation Island consente di vedere come incide l'inflazione sull'economia e osservare gli effetti dannosi della deflazione, dell'inflazione elevata e dell'iperinflazione a partire dell'esplorazione dei diversi luoghi della isola l'osservare di come l'inflazione e la deflazione condizionano la vita dei suoi abitanti e di come cambiano gli scenari. Inoltre è possibile verificare le proprie conoscenze attraverso la modalità "mettiti alla prova". Infine nel

cinema dell'isola si possono vedere filmati e fotografie che illustrano come l'inflazione e la deflazione abbiano colpito vari paesi nel corso degli anni.

*Indicatori di risultato e d'impatto:* l'utilizzo dei serius game della BCE da parte del pubblico possono essere valutati a partire dal numero di registrazioni dei rispettivi "Albo d'oro", che sono di 7.360 per Top Floor, 9.305 per la versione 1 del gioco €conomia (fino al 3 maggio 2011) e 61.151 per la versione 2 (dal 4 maggio 2011).<sup>60</sup>

*Rilevanza:* questi giochi hanno il pregio di avvicinare i cittadini alle politiche monetarie che per la loro natura sono difficile da comprendere.

Replicabilità: poco replicabile.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Dati disponibili nel sito web della BCE a 20/04/2015.

#### **CAPITOLO 4**

#### Lo scenario Spagnolo e dei Comuni della Catalogna

#### 4.1. Stato della società dell'Informazione

Secondo i dati della Digital Agenda Scoreboard della Commissione Europea del 2015, il 74,7% degli spagnoli sono utenti internet regolari (essendo la media europea di 76,4%). Mentre c'è un 19,0 % della popolazione che non ha mai usato internet (rispetto alla media europea di 16,4%). Risulta preoccupante la differenza che c'è tra la Spagna e il paese europeo con le percentuali più alte (Figura 2).

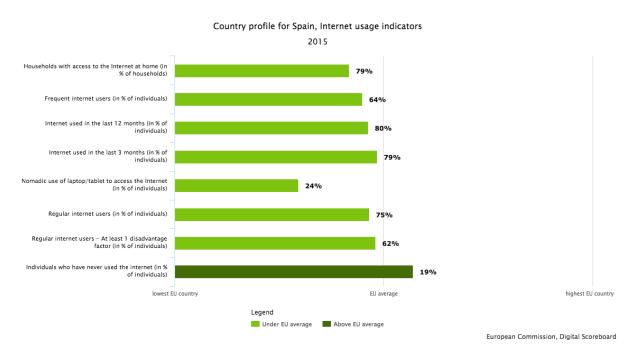


Figura 2 – Digital scoreboard: indicatori utenti internet Spagna (Commissione Europea, Digital Agenda Scoreboard (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/)

L'uso dei social network in Spagna è in continua crescita e interessa fino al 67,1% degli utenti; il gruppo di età compresa tra 45 e 54 anni è quello in cui l'uso dei social media è in maggior crescita (si passa dal 43,5% nel 2013 al 52,3% nel 2014). I giovani (16-24 anni) sono il gruppo con i più alti tassi di accesso ai social media (91,3%), anche se per la prima volta questa percentuale scende 3,3 punti. Il media favorito passa ad essere la messaggistica istantanea (come WhatsApp o Facebook Messenger), con una crescita del 206% negli ultimi due anni, raggiungendo il 78% della popolazione con il telefono cellulare (Fundación Telefónica & Ariel, 2014).

Da quanto si evidenzia le pubbliche amministrazioni hanno avuto un ruolo decisivo nella digitalizzazione della vita dei cittadini. Nel 2014 il 76,5% delle procedure amministrative con il governo centrale sono state elettroniche e il 49% dei cittadini tra i 16 e 74 anni ha interagito con le autorità pubbliche attraverso la rete (anticipando il raggiungimento dell'obiettivo del 50% fissato per il 2015 dall'Agenda digitale europea) (Fundación Telefónica & Ariel, 2014).

Se si analizzano i dati sui prezzi della banda larga rispetto al reddito pro capite, secondo l'indice realizzato dall'ITU (International Telecommunication Union, 2015), nel ranking mondiale relativo al prezzo e l'accessibilità economica della banda larga fissa, la Spagna occupa una 44ª posizione (l'Italia è nella 24ª posizione), e riguardo all'accessibilità della banda larga mobile, la Spagna è nella 66ª posizione (l'Italia nella 25ª).

Per quanto riguarda la Catalogna, nel 2015 le famiglie catalane con accesso a internet si attestano all'80,7% (79,5% con banda larga). La percentuale di utenti internet (considerando l'uso nei tre mesi precedenti), è pari al 83,1%, aumentando 2,6 punti percentuali rispetto al 2014 (Fundación Telefónica & Ariel, 2015, p. 127).

Tra i progetti più rilevanti della regione, ci sono: la strategia Smart de Catalunya (Smartcat), con la quale il governo sviluppa un programma che integra e coordina le iniziative locali e sovra-locali, sostiene le imprese e sviluppa delle iniziative smart in chiave di paese; la gestione delle infrastrutture di telecomunicazione (GIT) per garantire lo sviluppo e la coesione territoriale e sociale; il programma eSkills per potenziare la formazione digitale della cittadinanza; e il programma educativo mSchools, che permette agli studenti delle scuole secondarie di lavorare in aula con tecnologia mobile attraverso la creazione e l'utilizzo di soluzioni mobili (nella prima edizione hanno partecipato alunni di 4ª secondaria di196 scuole) (Fundación Telefónica & Ariel, 2014).

#### 4.2. Quadro normativo

L'azione delle amministrazioni pubbliche è ispirata al principio di legalità, quindi è fondamentale fare riferimento al quadro normativo all'interno del quale si sviluppa la partecipazione dei cittadini.

Nell'ordinamento spagnolo esiste un ampio quadro normativo che regola la partecipazione dei cittadini. A partire dalla Costituzione Spagnola del 1978, per la quale le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di agevolare la partecipazione di tutti nella vita politica, economica, culturale e sociale.

Il diritto dei cittadini di avere una relazione con le pubbliche amministrazioni con mezzi

elettronici è riconosciuto dalla legge 11/2007. Nonostante non esistano riferimenti specifici relativi alla presenza delle pubbliche amministrazioni nei social media e social network, quando un'amministrazione utilizza questi strumenti, dovrebbe considerare alcune norme già vigenti per assicurare la correttezza e la legittimità alla propria presenza su questi media. D'altra parte, il rispetto di alcuni atti normativi potrebbe presupporre il ricorso ad ogni strumento utile ad agevolare la relazione tra amministrazioni e cittadini e la loro partecipazione.

Se, in aggiunta, si considera la definizione di media elettronici fornita nella legge 11/2007 (art. 5: "strumento, installazione, attrezzatura o sistema per produrre, conservare o trasmettere documenti, dati e informazioni; comprese le reti di comunicazione aperte o chiuse, come Internet, telefonia fissa e mobile o altre"), si può concludere che questa norma è applicabile ai social media e social network.

Di seguito, sono riepilogati i provvedimenti normativi rilevanti in materia di partecipazione dei cittadini e di utilizzo dei media elettronici in Spagna: <sup>61</sup>

Tabella 4 – Principali provvedimenti normativi

| Provvedimento   | Acronimo  | Ambito  | Parole chiave   |
|---|-----------|---------|---|
| Constitución española de 1978   | CE/78     | Statale | Partecipazione, accesso alle informazioni pubbliche   |
| Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las<br>Bases del Régimen Local   | LRBRL     | Statale | Partecipazione, accesso alle informazioni pubbliche   |
| Reglamento de Organización,<br>Funcionamiento y Régimen Jurídico de las<br>Entidades Locales, Real Decreto 2568/1986,<br>de 28 de noviembre | ROF       | Statale | Partecipazione,<br>Informazione e<br>Comunicazione Pubblica   |
| Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre,<br>de Protección de Datos de Carácter Personal  | LOPD      | Statale | Trattamento dei dati<br>personali   |
| Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de<br>medidas para la Modernización del<br>Gobierno Local  | L 57/2003 | Statale | Partecipazione, Accesso<br>alle informazioni pubbliche,<br>TIC  |
| Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso<br>electrónico de los ciudadanos a los<br>Servicios Públicos   | L 11/2007 | Statale | TIC, Amministrazione<br>elettronica, Interoperabilità,<br>Accesso alle informazioni<br>pubbliche, Comunicazione<br>Pubblica |
| Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público   | L 37/2007 | Statale | Interoperabilità, Riutilizzo<br>dei dati pubblici   |

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Le principali norme internazionali nell'ambito della partecipazione dei cittadini sono riepilogate nell'Allegato A.

| Provvedimento  | Acronimo  | Ambito                   | Parole chiave  |
|--|-----------|--------------------------|--|
| Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. | DL 2/2003 | Regionale                | Regime amministrazioni locali  |
| Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña.  | L 29/2010 | Regionale<br>(Catalogna) | TIC, governo elettronico,<br>Interoperabilità, Accesso<br>alle informazioni pubbliche,<br>Comunicazione Pubblica |
| Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.                                       | L 19/2013 | Statale                  | Trasparenza, Accesso alle informazioni pubbliche, Buon governo   |
| Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno                                       | L 19/2014 | Regionale<br>(Catalogna) | Trasparenza, Accesso alle<br>informazioni pubbliche,<br>Buon governo   |

Nota. Elaborazione propria

#### 4.2.1. Legislazione Statale

In primo luogo, la Costituzione Spagnola di 1978 (CE/78) stabilisce l'obbligo delle autorità pubbliche di "agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale" (art. 9.2) e comprende un variegato elenco di norme volte a migliorare la partecipazione dei cittadini. È significativo il peso della partecipazione nella CE: 17 articoli, che rappresentano più del 10% dell'articolato, regolano le forme di partecipazione, con presenza in praticamente tutti i titoli in cui si suddivide la Costituzione, ad eccezione del Titolo II relativo alla Corona e del Titolo IX del Tribunale Costituzionale (González Hernández, n.d., p. 40).

Il significativo numero di meccanismi di partecipazione previsti, costituiscono delle espressioni concrete dell'estensione che il sistema partecipativo acquisisce nel modello di società democratica disegnato dalla Costituzione. Secondo González Hernández (n.d., p. 11), la combinazione di tutti gli strumenti partecipativi, nonostante non tutti siano utilizzati dai cittadini con la stessa frequenza, configura una mappa generale di grandi possibilità.

Oltre all'art. 9.2 sono anche rilevanti: l'art. 23, che riconosce il diritto dei cittadini di "partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti, liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale"; e l'art. 129.1, secondo il quale "la legge stabilirà le forme di partecipazione degli interessati alla Previdenza Sociale e l'attività degli organismi pubblici la cui funzione interessi direttamente la qualità di vita o il benessere generale".

La CE/78 prevede un sistema misto di partecipazione politica, con strumenti di

democrazia rappresentativa, democrazia diretta e democrazia partecipativa. Gli Strumenti di democrazia diretta stabiliti dalla Costituzione sono: il referendum consultivo per le revisioni Costituzionali (art. 167 e 168), il referendum delle autonomie (art. 151.1 e 152.2), l'Iniziativa legislativa popolare (art 87.3) e il Consiglio aperto (art . 140). Tra gli strumenti di democrazia partecipativa ci sono: l'udienza dei cittadini nel procedimento di elaborazione delle disposizioni amministrative che li riguardano (art. 105.a), il diritto di petizione individuale e collettiva (art. 29) e l'accesso dei cittadini agli archivi e registri amministrativi (art. 105.b).

D'altra parte la Costituzione prevede la partecipazione dei cittadini negli ambiti dell'Amministrazione di Giustizia (tramite l'azione popolare e l'istituzione delle Giurie, art. 125) e dell'educazione (art. 27.5), la partecipazione dei sindacati e altre organizzazioni professionali, imprenditoriali ed economiche nella pianificazione dell'attività economica (Consiglio Economico e Sociale, art. 131.2), e dei gruppi sociali e politici significativi nei media di comunicazione pubblici (art. 20.3). Inoltre, prevede che le amministrazioni facilitino le condizioni per la partecipazione dei giovani nello sviluppo politico, sociale ed economico e culturale (art. 48).

Tutto ciò è rafforzato dal principio che stabilisce che "le norme relative ai diritti fondamentali e alla libertà, riconosciute dalla Costituzione, s'interpreteranno in conformità alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e ai Trattati e Accordi internazionali nelle stesse materie ratificate dalla Spagna" (art. 10.2).

La partecipazione dei cittadini è senza dubbio un tema centrale nel quadro normativo Spagnolo locale e presenta numerose e diverse manifestazioni, in particolare nella legge 7/1985, regolante le Basi del Regime Local (LRBRL), che rappresenta la norma principale intorno cui ruota la regolamentazione giuridica di base degli enti locali, e nella normativa di sviluppo (L57/2003, del 16 dicembre, recante le misure per la modernizzazione del governo locale).

Il concetto di partecipazione emerge dalla stessa definizione di municipio della LRBRL, che stabilisce che i municipi sono entità di base dell'organizzazione territoriale dello Stato e canali immediati per la partecipazione dei cittadini negli affari pubblici nell'interesse delle collettività locali (art. 1.1). Le entità locali ("Corporaciones locales") sono obbligate a

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Gli strumenti di democrazia rappresentativa secondo González Hernández (n.d., p. 15) sono: il voto; le attività di partito (affiliazione, raccolta di firme...); la partecipazione di consumo (acquisto o boicotta a determinati prodotti...); il contatto politico (volontariato in un partito o donazioni di soldi, contatto con un politico...); attività di protesta (sciopero, assistenza manifestazioni e altre proteste).

garantire la più ampia informazione sulla loro attività e la partecipazione di tutti i cittadini nella vita locale (art. 69.1). Tuttavia è da considerare un limite presente nella legislazione, che stabilisce la subordinazione di queste forme partecipative alla partecipazione politica: "Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley" (art. 69.2).

Tra i diritti e gli strumenti volti a migliorare l'informazione e la partecipazione dei cittadini previsti dalla LRBRL sono da segnalare:

- il diritto dei cittadini di partecipare nella gestione comunale (art. 18.1.b);
- la partecipazione alle riunioni dei Consigli delle amministrazioni locali, per cui i Comuni devono fare pubbliche informazione sulle sedute. Mentre non sono pubbliche le riunioni della Giunta Comunale (art. 70.1);
- la consultazione pubblica ("consulta popular") sulle questioni di competenza propria municipale e di carattere locale che siano di particolare rilevanza per gli interessi dei residenti, ad eccezione di quelle relative alla tesoreria locale (art. 71);
- l'accesso alle informazioni pubbliche in generale ed in particolare sulla pianificazione urbana e territoriale (art. 70.2 e 70.3);
- e l'obbligo delle amministrazioni locali di favorire lo sviluppo delle associazioni, facilitandogli informazione sulle attività comunali e, entro i limiti delle loro possibilità, l'utilizzo dei mezzi pubblici e l'accesso a sussidi economici, e di promuovere la partecipazione delle associazioni nella gestione comunale (art.72);

Oltre alla LRBRL, il Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF, promulgato dal R.D. 2568/1986), prevede che per canalizzare la partecipazione dei cittadini e delle associazioni negli affari municipali, il Consiglio Comunale, può stabilire la costituzione di Consigli settoriali di partecipazione cittadina ("Consejos Sectoriales de participación ciudadana", art. 130, 131, con funzioni esclusivamente di elaborazioni di relazioni (informe) e di proposte relative al settore di attività che corrisponda il Consiglio) e di enti municipali decentrati per la gestione dei servizi municipali (art. 132 e 133), in particolare, gli organi territoriali di gestione decentrata ("Juntas Municipales de Distrito", art. 128-129).

Il ROF contempla anche misure specifiche per la comunicazione delle iniziative

comunali, come l'obbligo di un ufficio d'informazione e le forme di accesso alle informazioni, e riguardo alle associazioni di cittadini: la possibilità dell'utilizzo dei mezzi comunali, linee guida per la regolazione dei sussidi destinati alle associazioni e le funzioni dei registri comunali delle associazioni (Fidyka, 2013).

Per quanto riguarda la normativa di sviluppo, la legge 57/2003, recante le misure per la modernizzazione del governo locale, apporta ampie modifiche alla LRBRL (L7/1985). Dopo oltre 20 anni dalla entrata in vigore, la LRBRL ha evidenziato importanti carenze, in particolare, l'attenzione data alla partecipazione dei cittadini nella legge si è rivelata insufficiente, a causa del suo carattere di mera enunciazione di principi. Come si legge nella motivazione della legge 57/2003:

se ha manifestado como insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana se hace en la LRBRL [...]. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación (Ley 57/2003, Exposición de Motivos).

La legge 57/2003 rappresenta un momento di svolta in materia di partecipazione dei cittadini, poiché conferisce una ampia libertà ai governi locali per regolare i propri spazi in questo ambito (a condizione che rispettino le leggi statali e le leggi delle Comunità Autonome) e riforma il quadro normativo introducendo nella LRBRL nuovi meccanismi, procedure e organismi di partecipazione, insieme all'uso interattivo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per facilitare la partecipazioni e la comunicazione con i cittadini e per agevolare la realizzazione delle procedure amministrative (art. 70 bis.3).

Tra i nuovi strumenti di partecipazione introdotti dalla legge 57/2003 nella LRBRL, si possono evidenziare:

- i regolamenti di partecipazione dei cittadini dei municipi ("Reglamentos municipales de participación ciudadana"). In particolare, la legge prevede che i Comuni dovranno stabilire e regolamentare le procedure e gli organismi appropriati per l'effettiva partecipazione dei residenti negli affari della vita pubblica locale (art. 70bis.1);
- l'iniziativa legislativa popolare sulle questioni di competenza municipale (art. 70bis.2);

Inoltre, riguardo ai municipi più popolati, la LRBRL prevede l'obbligo di costituire:<sup>63</sup>

- gli enti territoriali di gestione decentrata ("distritos") (art. 128);
- il Consiglio Sociale della città, che può definire proposte per lo sviluppo economico locale, la pianificazione strategica della città e i grandi progetti. Include i rappresentanti delle organizzazioni economiche, sociali, professionali e dei cittadini più rappresentative (art. 131);
- la Commissione Speciale di Suggerimenti e Sinistri ("Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones"), composta da rappresentanti di tutti i gruppi del Consiglio (art. 132).

Il quadro giuridico descritto fin qui, costituisce quindi la struttura normativa comune per tutti i governi locali e indica i requisiti minimi in materia di partecipazione.

Riguardo all'uso delle nuove tecnologie di comunicazione, si possono considerare due norme di riferimento: la legge 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos e la legge 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La legge 11/2007 riconosce il diritto dei cittadini (imprese e professionisti) a rapportarsi con le pubbliche amministrazioni con mezzi elettronici. Il riconoscimento di tale diritto comporta l'obbligo, per le amministrazioni, di dotarsi di strumenti e sistemi adeguati, volti al soddisfacimento di questo diritto. Più specificamente, le amministrazioni sono costrette a garantire tale diritto dal 31 dicembre 2009, sempre che sia consentito dalle risorse disponibili.

In particolare, la legge regola gli aspetti di base dell'uso delle tecnologie dell'informazione nell'attività amministrativa, nelle relazioni tra amministrazioni e nelle relazioni tra i cittadini e le stesse, al fine di garantire i loro diritti e un trattamento paritario e la validità e l'efficacia dell'attività amministrativa in condizioni di certezza giuridica. Più specificamente questa legge configura il cosiddetto "regime giuridico dell'amministrazione elettronica", con definizione della "sede elettronica", della "identificazione" dei cittadini e delle amministrazioni e della "autenticazione" delle loro attività; definisce le nozioni di "registro elettronico", di "comunicazione elettronica" e di "notificazione elettronica", nonché di "documento amministrativo elettronico", di "archivio elettronico di documenti" e di "pratica

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> I municipi definiti dalla legge (art. 121) come i più popolati sono: quelli di popolazione superiore a 250.000 abitanti; b) i capoluoghi di provincia con popolazione superiore ai 175.000; c) i capoluoghi di provincia, comunità autonoma o sede delle istituzioni delle comunità autonoma; d) i municipi di popolazione superiore a 75.000 abitanti con circostanze economiche, sociali, storiche speciali.

elettronica"; e introduce la figura del Difensore dell'utente dell'amministrazione elettronica ("Defensor del usuario de la administración electrónica"). 64

La legge 11/2007 comprende anche i problemi collegati al diritto alla privacy e alla non discriminazione dei cittadini relativamente alla forma di comunicazione da loro utilizzata (tradizionale o elettronica), garantendo così gli stessi diritti e le stesse garanzie anche a quei cittadini che non possano avere accesso alla pubblica amministrazione in forma elettronica.

Per quanto riguarda la legge di trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo (L19/2013), questa ha tre obiettivi: incrementare e rafforzare la trasparenza nell'attività pubblica, mediante obblighi di pubblicità attiva per tutte le amministrazioni e gli enti pubblici (Titolo I., cap. II); riconoscere e garantire l'accesso all'informazione, regolandola come un diritto di ampio ambito soggettivo e oggettivo (Titolo I., cap. III); e stabilire gli obblighi di buon governo che devono soddisfare i responsabili pubblici così come le conseguenze giuridiche derivanti dall'inosservanza di tali obblighi, ponendo un'esigenza di responsabilità per tutti coloro che svolgono attività di rilevanza pubblica (Titolo II). Quindi, la legge distingue tra gli obblighi relativi alla pubblicazione di informazione in maniera proattiva e tra quelli di risposta alle richieste dei cittadini.

L'entrata in vigore di tale normativa è stata prevista in tre date diverse: le disposizioni sul buon governo sono in vigore dal 10 de dicembre 2013; gli obblighi di trasparenza e di accesso alle informazioni per gli enti statali, dal 10 de dicembre 2014; mentre i regolamenti di trasparenza e di accesso alle informazioni per tutte le amministrazioni autonome e locali, dal 10 dicembre 2015.

Oltre a imporre la pubblicazione nei siti web delle amministrazioni di molta informazione e dati rilevanti riguardo alla loro organizzazione, funzionamento, presa di decisioni importanti e gestione di risorse pubbliche, la L19/2013 promuove la creazione dei siti dedicati alla trasparenza, cosiddetti "portali della trasparenza", i quali devono facilitare l'accesso ai contenuti e favorire l'esercizio del diritto all'informazione. Peraltro, l'informazione deve essere pubblicata prevalentemente in formato visuale e grafico, strutturata e in formato riutilizzabile. Quindi, implica anche la pubblicazione di open data.

Oltre a queste due leggi sono rilevanti le disposizioni della Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) e della Ley 37/2007, de 16

-

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> LS Legislazione Straniera, Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri, Anno XVIII n. 3 maggio - giugno 2007, Servizio Biblioteca della Camera dei Deputati, Ufficio Legislazione Straniera.

de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (sulla interoperabilità tra le amministrazioni pubbliche e la riutilizzo dei dati pubblici).

La LOPD ha lo scopo di garantire e proteggere, con riguardo al trattamento dei dati personali, le libertà pubbliche e i diritti fondamentali delle persone fisiche, e in particolare il loro onore, riservatezza e privacy personale e familiare. La LOPD riconosce dei diritti dei cittadini sui propri dati personali e, conseguentemente, disciplina delle diverse operazioni di gestione dei dati, riguardanti la raccolta, l'elaborazione, il raffronto, la cancellazione, la modificazione, la comunicazione o la diffusione degli stessi.

Conseguentemente all'applicazione di questa legge sono nate le agenzie per la protezione dei dati. In particolare, la "Agencia Española de Protección de Datos" di ambito statale, e le agenzie Catalana e dei Paesi Baschi di carattere regionale.

#### 4.2.2. Legislazione della Comunità Autonoma della Catalogna

Nonostante la regolamentazione in materia di partecipazione delle Comunità Autonome sia stata abbastanza scarsa e, in generale, riprende i principi stabiliti nella legge statale (Pérez González, 2013, p. 3), nella regione della Catalogna, soprattutto negli ultimi anni, oltre ad essere state adottate delle leggi per ampliare le garanzie delle leggi statali, sono state promulgate altre due leggi per poter stabilire un referendum consultivo sull'indipendenza dallo Stato spagnolo.<sup>65</sup>

In primo luogo, in Catalogna sono da evidenziare la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña (che sviluppa il modello catalano di amministrazione elettronica a partire della legge 11/2007)<sup>66</sup> e la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (L19/2013), che sviluppa la legge Statale 19/2013).<sup>67</sup>

Riguardo alla legge catalana di trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo (L19/2014), si può evidenziare il dettaglio con il quale sono indicati gli obblighi di pubblicità attiva. Da fronte alla legge statale, che raggruppa gli obblighi di pubblicità attiva in

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> L'art. 149.1.18 della Costituzione, assegna allo Stato la competenza riguardante alle basi del regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche senza pregiudizio delle specialità connesse all'organizzazione propria delle Comunità Autonome secondo uno schema che prevede quindi una regolamentazione di base a livello statale, ma che lascia margine per ulteriori interventi, con garanzie aggiuntive a livello regionale.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> La legge 11/2007 è dettata in base all'articolo 149.1.18 della Costituzione.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Sulla base della normativa generale della L19/2013, ogni Comunità Autonoma e autorità locale (entidad local) può avere la propria legislazione in materia di trasparenza,.

tre sezioni (articoli 6-8: informazione istituzionale, organizzativa, di pianificazione, giuridica, economica, finanziaria e statistica), la legge catalana opta per una enumerazione più ampia e dettagliata, fino a sessanta grandi "Item" di pubblicazione obbligatoria raggruppati in sette blocchi (articoli 9-15): organizzazione istituzionale e struttura amministrativa amministra; decisioni e azioni di rilevanza giuridica; gestione economica, contabile, finanziaria, di bilancio e patrimoniale; pianificazione e programmazione; appalti pubblici; accordi di cooperazione; sovvenzioni.

In secondo luogo, lo scenario politico catalano, con la questione dell'indipendenza dallo Stato spagnolo in atto, ha portato il Parlamento catalano all'adozione di due leggi per permettere ai cittadini di votare per decidere sul loro futuro rapporto con lo Stato spagnolo: la legge sulle consultazioni popolari per via di referendum (Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum) e la legge sulle consultazioni popolari non referendarie e altre forme di partecipazione cittadina (Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana).<sup>68</sup>

In generale, e più specificamente nella L10/2014, si considera che una consultazione non è referendaria quando le persone chiamate ad esprimere la propria opinione attraverso il voto non sono il corpo elettorale (ad esempio persone di più di 16 anni o elettori iscritti all'anagrafe della popolazione stranieri) e/o quando la procedura non è garantita dal sistema elettorale, quindi dal Consiglio/ Commissione elettorale e del processo/procedura elettorale. Va precisato che nel sistema istituzionale spagnolo nessuno strumento per la partecipazione dei cittadini, compresi i referendum, è vincolante, con le sola eccezione di coloro che sono stabiliti dalla Costituzione: riforma costituzionale, iniziativa regionale e promulgazione e modifica di alcuni Statuti di Autonomia.

È da evidenziare che la L4/2010 prevede che il Governo metta a disposizione degli enti locali una piattaforma tecnologica comune per favorire l'introduzione omogenea del sistema di voto elettronico (art. 58).

Entrambe le leggi, dopo la loro adozione dal Parlamento catalano, sono state impugnate dal governo spagnolo mediante un ricorso di incostituzionalità (con effetti sospensivi in virtù della misura cautelare automatica prevista dall'art. 161.2 della Costituzione) dinanzi alla Corte

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Non si fa riferimento alla legge catalana che regolamenta le amministrazioni locali (Ley municipal y de régimen local de Cataluña, DL 2/2003, de 28 de abril) perché, tra la revisione della legge, si è costatato che gli articoli relativi all'informazione e alla partecipazione dei cittadini che non sono stati abrogati dalla L4/2010 (Titolo XIV, art. 154-158), riprendono i principi stabiliti nella legge statale.

costituzionale spagnola (Tribunal Constitucional), che ha concesso la sospensione dell'efficacia delle leggi in via cautelare.<sup>69</sup>

Nel 2011, la Corte costituzionale spagnola ha rimosso la sospensione della legge L4/2010 e, pertanto, attualmente la legge è vigente (BOE, 23 de giugno 2011, n. 149, pp. 65796-65796). 70 Riguardo alla L10/2014, sono state dichiarate incostituzionali le due prime frasi dell'art.3.3 relative alle consultazioni de carattere generale, e i commi dal 4 al 9 dell'art.16 sulla composizione delle commissioni di monitoraggio/ sorveglianza (comisiones de seguimiento), mentre il resto degli articoli sono costituzionali a condizione che sia interpretato che sono applicabili alle consultazioni settoriali regolamentate dalla stessa legge e quindi, non di carattere generale. (Sentenza 31/2015, di 25 febbraio 2015, BOE,16 marzo 2015, n. 64, pp. 190-212).<sup>71</sup>

Inoltre, è da evidenziare che Catalogna ha la sua agenzia per la protezione dei dati, l'''Agència Catalana de Protecció de Dades'', con delle competenze limitate ai file di proprietà pubblica in possesso del governo regionale (Generalitat de Catalunya) e dei governi locali, e senza competenze nell'ambito delle imprese, le quali rimangono di competenza dell'Agenzia spagnola.

# 4.2.3. Legislazione Locale

Nella legislazione locale sono da evidenziare i regolamenti di partecipazione dei cittadini dei municipi, "Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana", che hanno lo scopo di regolare le modalità, i mezzi e le procedure per l'informazione e la partecipazione dei cittadini alle iniziative comunali. Questi regolamenti sono strumenti utili perché sistematizzano ed esplicitano le principali forme di partecipazione, facendo in modo che i cittadini percepiscano la partecipazione come un diritto e un dovere.

Trattandosi di norme amministrative se alcune delle disposizioni sono violate possono esserci conseguenze legali, anche se si può sostenere che il regolamento non impone diritti o

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Cfr. Carrillo (2014).

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Dichiarazione della Corte costituzionale riguardo alla L4/2010 "SE DECLARA, en el Recurso 8912/2010, el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, por Auto de 9 de junio de 2011 (Ref. BOE-A-2011-10872)". https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-6105#analisis

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Dichiarazione della Corte costituzionale sulla L10/2014 (Ref. BOE-A-2015-2832): "SE DECLARA en el Recurso 5829/2014, inconstitucional y nulo lo indicado del art. 3.3 y el art. 16.4 al 9, y la constitucionalidad de todo lo demás, interpretada conforme a lo señalado, por Sentencia 31/2015, de 25 de febrero (Ref. BOE-A-2015-2832)." https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-2743#analisis. Vedere anche Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015, BOE. 16 marzo 2015, pp. 190-212, https://www.boe.es/diario boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2832

doveri, ma indica i canali più appropriati per il suo esercizio (Pindado 2003, in Fidyka, 2013).

Secondo Pindado (2004, pp. 7–8), i primi regolamenti di partecipazione hanno avuto un forte carattere amministrativista, di riconoscimento formale del diritto dal punto di vista burocratico più che dal punto di vista sociale, e sono stati destinati a soddisfare le associazioni dei cittadini, alle quali hanno attribuito una legittimazione e un ruolo d'interlocuzione discutibili. L'autore evidenzia che c'è una tendenza perversa a credere che con l'emanazione di una norma si sancisca un diritto, senza tener conto che per rendere efficace un diritto sia necessario darne la massima conoscenza e gli strumenti utili perché sia esercitato.

Tuttavia, recentemente si è visto un cambiamento dei regolamenti e soprattutto dei canali e delle strategie per promuovere la partecipazione, oltre l'esistenza del regolamento stesso. Peraltro, le leggi L29/2010, sull'uso dei media elettronici nel settore pubblico, e L19/2014, di trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo, hanno portato alcuni Comuni spagnoli a modificare i regolamenti di partecipazione dei cittadini introducendo gli aspetti introdotti dalle leggi.

#### 4.3. Strumenti partecipativi

I principali strumenti di partecipazione locale stabiliti dalla legge spagnola sono: la consultazione pubblica e l'iniziativa legislativa popolare sulle questioni di competenza propria municipale, i Consigli settoriali e nei municipi grandi, gli enti municipali decentrati per la gestione dei servizi municipali, tra i quali gli enti territoriali di gestione decentrata (da costituzione obbligata per i municipi grandi) e il Consiglio Sociale della città.

I Consigli sono senza dubbio lo strumento più utilizzato dai Comuni spagnoli, come lo sono in molti altri paesi europei, fino al punto che spesso sono integrati nell'organigramma politico-amministrativo del Comune (Font & Blanco, 2006, p. 52). Mentre la consultazione pubblica e l'iniziativa legislativa popolare sono molto rare, e ancora più insolita è la consultazione elettronica.

Le consultazioni, come gli altri meccanismi di partecipazione locale, non sono vincolanti, anche se in generale, la visibilità di molte di queste esperienze fa sì che i governi locali le considerino vincolanti. Peraltro, le consultazioni, compresi i referendum e le modalità di consultazione elettroniche, possono essere limitate dal fatto che per loro propria natura escludono la logica deliberativa basata sulla discussione e sul dibattito, così i processi di deliberazione e partecipazione non sono necessariamente collegati (Ruano de la Fuente, 2010, p. 106).

Tra le consultazioni pubbliche locali realizzate in Catalogna, si possono segnalare quelle di: Palamós (nel 1994, realizzata in coincidenza con le elezioni europee, con un 60% di partecipazione), per decidere su una spiaggia del municipio; quartiere di Sant Andreu a Barcellona (38% di partecipazione), sull'urbanizzazione di una strada; Arenys de Munt (2009, 19% di partecipazione), per l'autodeterminazione e l'indipendenza della Catalogna; Callús; e Sant Andreu de Llavaneres. Tra le consultazioni che hanno utilizzato piattaforme di votazione elettronica, segnaliamo: Sant Bartomeu de Grau, con due esperienze, la prima per scegliere il nome di una strada e la seconda per scegliere uno dei giorni festivi dell'anno (partecipazione di circa 13% e 7%, rispettivamente); Barcellona (2010), per fare scegliere ai cittadini il modello di ristrutturazione di una delle principali vie della città; Premià de Mar (2014), per fare decidere ai cittadini se espropriare i terreni di un'antica fabbrica; Riudellots de la Selva (2014); Callús (2014).

Per quanto riguarda i Consigli (di settore, di città e spesso anche di quartiere), la loro funzione è di canalizzare la partecipazione dei cittadini e assicurare la rappresentanza degli interessati (residenti dei quartieri della città o target specifici in riferimento a un particolare argomento come l'ambiente, gli anziani, ecc.). Hanno un carattere meramente informativo e consultivo, di elaborazioni di relazioni e di proposte relativamente al settore di attività o territorio a cui corrisponde il Consiglio.

Dato che il numero di partecipanti nei Consigli è necessariamente limitato e sono meccanismi rivolti quasi esclusivamente alle associazioni, la rappresentatività e pluralismo di tali organismi è condizionata dalla ricchezza del tessuto associativo locale e dalla forma in cui sono selezionate le entità che sono presenti nei Consigli. Comunque, in generale, la loro rappresentatività, pur essendo dal tutto plurali nella loro composizione, è di solito migliorabile (Font & Blanco, 2006, p. 53).

In materia di partecipazione dei cittadini la legislazione statale, come descritto nel cap. 4.2, conferisce un'ampia libertà ai governi locali di regolare i propri spazi. Per cui, oltre agli strumenti stabiliti dalla legge, ogni Comune può adottare gli strumenti che considera più opportuni. In questo senso, gli strumenti più diffusi a livello locale sono: i processi partecipativi, in particolare quelli per la definizione di Piani strategici e i bilanci partecipativi, e le assemblee o udienze pubbliche. Un meccanismo di partecipazione meno diffuso, ma che è

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> L'elenco di esperienze descritte si ha realizzato a partire da Font e Blanco (2006) e Dueñas Cid (2016). Le consultazioni di Barcellona (2010) e Premià de Mar (2014), sono analizzate nel cap. 5.3.2.

significativo per il suo ruolo educativo e la sua impostazione, è quello delle giurie di cittadini.

In generale, si può sostenere che tutti questi meccanismi di partecipazione hanno poco effetto sulle politiche. Riguardo ai bilanci partecipativi, Fernández (2006) mette in evidenza che la percentuale del bilancio dedicata alla discussione partecipata, ad eccezioni di pochi casi come Albacete o di Puente Genil, non supera il 5% del totale del bilancio comunale:

Nelle esperienze portate avanti finora in Spagna, le componenti del bilancio municipale sottoposte al dibattito sono molto variabili; ma nella grande maggioranza dei casi non raggiungono il 5% del totale del budget comunale. Si tratta quasi sempre di piccoli investimenti in infrastrutture e servizi generali in diverse aree di gestione (dai servizi di partecipazione alla cooperazione, all'istruzione, ecc.) (2006, pp. 81–82).

In aggiunta, l'autore segnala il problema della rappresentatività, sia in termini di percentuale di cittadini che partecipano rispetto alla totalità della popolazione, sia in termini del livello di partecipazione di ciascuna delle "fasce sociali" (gruppi sociali, fasce di età e genere):

Un altro tema ricorrente in materia di bilanci partecipativi è quello del livello di rappresentatività. Qual è la percentuale dei cittadini coinvolti? Nel caso spagnolo, si raggiunge l'1% circa della popolazione (mentre a Porto Alegre, in 15 anni la partecipazione è arrivata al 5-7%), di cui la metà circa è costituita da donne. Assai minore è invece la componente che rappresenta i settori socialmente emarginati (2006, p. 82).

Férnandez spiega che, anche se il bilancio partecipativo non è concepito per sostituire i meccanismi rappresentativi tradizionali, oggi in Spagna è in discussione la questione della qualificazione di un processo che potenzialmente coinvolge nelle deliberazioni l'intera cittadinanza: "ci si chiede comunque fino a che punto i singoli cittadini possano essere rappresentativi, e se la cittadinanza possa decidere su questioni di bilancio che interessano la città nel suo insieme" (p. 82). Conseguentemente, secondo Férnandez c'è "il rischio che il bilancio partecipativo sia strumentalizzato dalle amministrazioni, nel caso in cui l'intenzione fosse quella di ridurre il tutto a un mero esercizio di opportunismo politico" (p. 85).

I processi partecipativi, sono sicuramente gli strumenti più utilizzati dai Comuni spagnoli dopo i Consigli. In particolare, sono molto diffusi i processi per la configurazione di Piani strategici di municipio o settoriali e quelli che riguardano delle decisioni più specifiche come il disegno di opere pubbliche, la ristrutturazione di piazze o strade e altri in ambiti vari. Fino al punto che alcuni di questi hanno un nome generalizzato come: Piano strategico di municipio

(Plan de Acción Municipal, PAM), Piano urbanistico (cosiddetto "Programa de Actuación Urbanística, PAU)<sup>73</sup>", quelli che riguardano gli interventi di riqualificazione di quartieri urbani degradati o di terreni (in Catalogna ("Pla de barris") "Llei de Barris"); Piano sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile (Agenda 21); e Piano strategico partecipato di sviluppo della Società della Informazione ("Pla director participatiu de la societat del coneixement" o "Pla director participatiu de la societat del la informació").

Si può mettere in evidenza che molti di questi piani partecipativi, sono stati realizzati con finanziamenti del governo catalano e dei Consigli delle quattro province (Diputaciones), come: la "Llei de Barris"/"Pla de Barris", l'Agenda 21;<sup>74</sup> i Piani strategici partecipativi di sviluppo della Società della Informazione (molti dei quali effettuati dal Consorzio Localret).<sup>75</sup>

Ad esempio, l'Agenda 21, secondo Domínguez et al. (2001), ha concesso ai Comuni un ruolo essenziale nelle iniziative e promozione di azioni e modelli di sviluppo sostenibile. Tra le iniziative si è promosso lo sviluppo della prima Agenda regionale 21 (Bages, Catalogna Centrale, CCBAGES) e l'elaborazione dell'Agenda 21 della Catalogna. Peraltro, i Consigli delle province hanno diverse iniziative per la promozione dell'Agenda 21 Locale, essendo la più attiva la Diputación de Barcelona (DIBA), con la creazione della Rete dei municipi e città verso la sostenibilità.

Un altro esempio che è più relazionato con l'ambito di questa ricerca, sono i piani partecipativi nell'ambito della società dell'informazione. Nella Tabella 5 si possono vedere dei Comuni che ne hanno realizzato.

Per quanto riguarda le udienze e i forum di cittadini, molti dei Comuni spagnoli spesso ricorrono alle udienze per sottoporre ai cittadini decisioni significative per il municipio, ad esempio l'udienza sul budget comunale o sul piano di azione municipale e i forum relativi all'Agenda 21. Di solito, le udienze si realizzano in uno stadio avanzato del progetto, per cui è difficile che generino variazioni significative. Peraltro, spesso i partecipanti sono pochi e appartengono quasi tutti alle associazioni (Font & Blanco, 2006, pp. 59–61).

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Il quadro legale di sviluppo urbanistico di quartieri completi è definito dal Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Realizzati attraverso il "Programa de fomento de la sostenibilidad a escala local" (programma per la promozione della sostenibilità a livello locale), e del "Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya".

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Localret è il consorzio degli enti locali della Catalogna per promuovere lo sviluppo delle nuove tecnologie nei governi. È formato da circa 800 Comuni, che rappresentano il 98% della popolazione.

Tabella 5 – Piani strategici partecipativi Società della Informazione

| Municipio/ Comarca  | Anno fine |
|---|-----------|
| Alt Penedès (Consell Comarcal)                                | 2004      |
| Badalona  | 2003      |
| Barberà del Vallès  | 2008      |
| Callús  | 2000      |
| Cardedeu  | 2008      |
| Castellar del Vallès  | 2005      |
| Cerdanyola del Vallès   | 2006      |
| El Vendrell   | 2007      |
| Figueres  | 2000      |
| Gavà  | 2002      |
| Granollers - Canovelles - Les Franqueses - La Roca del Vallès | 2003/2007 |
| La Seu d'Urgell   | 2001      |
| Lloret de Mar   | 2002      |
| Malgrat de Mar  | 2006      |
| Manlleu   | 2004      |
| Manresa   | 2001      |
| Maresme (Consell Comarcal)                                    | 2002      |
| Mataró  | 1999      |
| Montblanc   | 2009      |
| Montornès – Montmeló - Vallromanes - Vilanova del Vallès      | 2006      |
| Olot  | 2001      |
| Palafrugell   | 2009      |
| Pla de l'Estany (Consell Comarcal)                            | 2001      |
| Rubí  | 2002/2006 |
| Sabadell  | nd        |
| Sant Boi de Llobregat   | 2009      |
| Sant Cugat del Vallès   | 2001      |
| Terrassa  | 1999      |
| Tortosa   | 2002      |
| Vic   | 2001      |

Nota. Elaborazione dai dati di Localret e da altre fonti

Infine, le giurie di cittadini, sono strumenti partecipativi ispirati al funzionamento dei giurati dell'amministrazione della giustizia. Pertanto i cittadini che partecipano in una giuria di cittadini sono scelti a caso. Ai partecipanti si facilita informazione su una determinata attuazione municipale, e questi emettono un parere sulla questione dopo aver deliberato. Le prime esperienze in Catalogna sono state fatte nel 1997 a Sant Quirze del Vallès e Rubí, altre esperienze sono quelle di: Montornès (per il disegno di una piazza), Cardedeu (Piano urbanistico), Corbera de Llobregat (accoglienza agli immigrati), l'Escala e Granollers (tratto da Font & Blanco, 2006, pp. 61–62).

Secondo Font e Blanco le giurie di cittadini rappresentano esperienze isolate e il loro impatto sul processo decisionale tende ad essere irregolare e diffuso: "they are isolated experiences in a context of very limited opportunities for participation; and their impact on decision making tends to be irregular and diffuse" (2007, p. 557).

Gli autori segnalano anche che la più ampia accettazione politica delle giurie di cittadini è condizionata dal ruolo limitato che le giurie di cittadini assegnano alle associazioni e dalle considerazioni dei politici: "the limited role that citizen juries assign to associations and the strategic considerations that all political actors have with respect to them are crucial limits to their broader political acceptance" (p. 557). Per cui, secondo l'analisi da Font e Blanco, "for some, the participatory process cannot go beyond a consultative role. Processes that go beyond this role, like the regular use of binding referendums, are accused of weakening parties and creating contradictions between policies" (pp. 580-581).

Si può evidenziare che alcuni Comuni hanno sviluppato processi partecipativi facendo uso di meccanismi innovativi come le consensus-conferences, i sondaggi deliberativi, i progetti educativi di città e i workshops di prospettiva per discutere sugli scenari futuri di un determinato argomento e le possibili azioni, la maggior parte dei quali, in Catalogna, sono stati effettuati con la metodologia europea EASW (Workshop Awareness Scenario).

Infine, si possono segnalare i Comuni catalani che hanno attivato siti web per la partecipazione dei cittadini, in particolare quelli che utilizzano la piattaforma Consensus (http://consensus.localret.cat/).

Consensus è una piattaforma online promossa dal Consorzio Localret progettata per facilitare e promuovere l'informazione e la partecipazione dei cittadini nelle decisioni dei governi locali della Catalogna. Anche se questa piattaforma è stata utilizzata da più di 50 amministrazioni locali (Comuni e Consigli regionali, cosiddetti "Consells Comarcals"), spesso è stata impostata per effettuare un processo partecipativo specifico e successivamente l'hanno disattivata. Per cui, si segnalano soltanto le amministrazioni che l'hanno mantenuta attiva e che effettivamente l'utilizzano (21 Comuni e 1 Consiglio regionale Tabella 6).

Tabella 6 – Siti web Consensus attivi

| Comune             | Sito web                                  |
|--------------------|---|
| Arenys de Mar      | http://www.consensus.cat/arenysdemar/     |
| Arenys de Munt     | http://www.consensus.cat/arenysdemunt/    |
| Argentona          | http://consensus.cat/argentona/           |
| Badalona           | http://www.consensus.cat/badalona/        |
| Barberà del Vallès | http://www.consensus.cat/barbera/         |
| Caldes de Montbui  | http://www.consensus.cat/caldesdemontbui/ |
| Calldetenes        | http://www.consensus.cat/calldetenes/     |
| Flix               | http://www.consensus.cat/flix/            |
| Lloret de Mar      | http://www.consensus.cat/lloretdemar/     |

Dall'inizio del progetto e fino alla fine del 2008 e 2009 rispettivamente, sono stati anche promotori di Consensus l'Institut Català de Tecnologia e la Fundació Jaume Bofill.

\_

| Comune                       | Sito web                                 |
|------------------------------|--|
| Manresa                      | http://www.consensus.cat/manresa/        |
| Mollet                       | http://www.consensus.cat/mollet/         |
| Olot                         | http://www.consensus.cat/olot/           |
| Prat de Llobregat            | http://www.consensus.cat/palafrugell/    |
| Sant Andreu de la Barca      | http://www.consensus.cat/palamos/        |
| Sabadell                     | http://www.consensus.cat/sabadell/       |
| Sant Cugat del Vallès        | http://www.consensus.cat/santcugat/      |
| Sant Feliu de Llobregat      | http://www.consensus.cat/santfeliu/      |
| Sant Just Desvern            | http://www.consensus.cat/santjust/       |
| Vallirana                    | http://www.consensus.cat/vallirana/      |
| Vielha Mijaran               | http://www.consensus.cat/vielha-mijaran/ |
| Viladecans                   | http://www.consensus.cat/viladecans/     |
| Consell Comarcal del Priorat | http://www.consensus.cat/priorat/        |

Nota. Elaborata a partire dall'informazione del sito di Consensus (http://consensus.localret.cat/)[ult. cons. 02/10/2016]

D'altra parte, l'analisi dei relativi siti web Consensus evidenzia che alcuni di loro utilizzano la piattaforma soltanto come portale informativo o di notizie e non abilitano processi partecipativi. Tra i Comuni più attivi nell'uso della piattaforma e che hanno realizzato processi di partecipazione utilizzando la piattaforma, si possono segnalare:

- Arenys de Mar, con gli spazi partecipativi: "Impuls del Govern Obert 2015" (questionario); "Pressupost Participatiu 2015" (€200.000, 284 cittadini/261 validi). Informazione anche sul "Pla de Participació Ciutadana" (2009).
- Arenys de Munt: "Procés participatiu per elaboració Ordenança de Convivència i Civisme", "Pressupost Municipal 2015" (€125.000, 45 partecipanti, 165 proposte), "Pla Local de l'Habitatge 2013";
- Argentona: "Procés Participatiu POUM (Pla d'Ordenació Urbanística Municipal)
   2014", "Procés Participatiu Font Picant" (2013), "Procés Participatiu PAES (Pacte d'alcaldes pel medi ambient)" (2013);
- Olot: "Pla d'usos de l'edifici de l'Hospital Sant Jaume" (ottobre 2014), "Pla de Mobilitat Urbana d'Olot (PMU)" (luglio 2014);
- Sant Feliu de Llobregat: "Procés de remodelació de la Plaça Francesc Macià" (2015), "Pla Estratègic de l'Esport" (da ottobre 2014), "Remodelació de la Plaça de La Salut" (da marzo 2014), "Fòrum de Cultura Local" (2013-2014). Da evidenziare anche l'uso dei social media/network nel sito con informazione sui media Facebook, Twitter, Blogger, Youtube e Flickr;
- Sant Just Desvern: "Nou pla especial del parc de Collserola" (2015), "Procés participatiu sobre el futur de La Vall i Collserola 2014" ed altri (Consell de Medi

Ambient), "Consell Municipal de Solidaritat i Cooperació 2012", "Consell Municipal de Joventut 2012" ("Pla Jove 2012-2015"). Oltre ai processi partecipativi, c'è informazione su tutti i Consigli. Dispone anche d'informazione sul regolamento di partecipazione cittadina, realizzato nel 2013 in sostituzione di quello del 1989.

In conclusione, si può sostenere che, ad eccezione di alcune consultazioni pubbliche, il numero di cittadini che partecipano nei meccanismi attivati dai Comuni rispetto alla popolazione, è molto basso. Inoltre, è già stato rilevato che in generale, gli strumenti di partecipazione hanno poco effetto sulle politiche.

Per di più, gli strumenti partecipativi possono essere considerati poco inclusivi sul piano dell'asimmetria tra gli attori che partecipano, che porta all'esclusione dei gruppi più vulnerabili, e delle differenze di conoscenze tecniche tra la cittadinanza e l'apparato amministrativo sugli argomenti in discussione e sul processo decisionale (Ruano de la Fuente, 2010, p. 106).

#### 4.4. Presenza delle amministrazioni locali nel Web 2.0

La presenza delle amministrazioni nel web 2.0 è di difficile quantificazione. A livello regionale, secondo uno studio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013), con dati del 2012, il 100% dei governi regionali (Comunidades y ciudades Autónomas) sono presenti in qualche social network, essendo Facebook e Twitter i mezzi che preferiscono seguiti da Youtube, Flickr, Twenti e Instagram.

A livello locale, non ci sono ricerche attuali che misurino la presenza delle amministrazioni nei social media. Secondo l'indagine di Pereyra Caramé (2012, pp. 455–456), i dati dell' AGE (Observatorio de Administración electrónica) sulla partecipazione delle amministrazioni locali nelle reti sociali, mostrano che Twitter è il media prevalentemente scelto dalle amministrazioni (con 89 profili pubblici) seguito da Facebook (con 60 profili) e Youtube (55).

Nel capitolo 5.2 si riportano i risultati dell'analisi della presenza dei Comuni, considerati nel caso di studio, nelle piattaforme social.

#### **CAPITOLO 5**

# Caso di studio: Pratiche partecipative e politiche di engagement di otto Comuni della provincia di Barcellona

#### 5.1. Obiettivi e metodologia del caso di studio

Questa fase comprende l'analisi delle pratiche partecipative, delle motivazioni e delle forme di coinvolgimento, anche attraverso strumenti web 2.0, di 8 Comuni della provincia di Barcellona, che sono stati considerati tra i più attivi e innovativi in base alle informazioni disponibili e per i quali si sono resi fruibili dati ed esempi applicativi più interessanti.<sup>77</sup> In particolare si tratta di: Badalona, Barcellona, Esplugues de Llobregat, Premià de Mar, Sabadell, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat e Vilanova i la Geltrú.

Lo scopo dell'analisi è lo sviluppo di un caso di studio che consenta di mettere in evidenza gli approcci e gli strumenti più utili per migliorare il coinvolgimento dei cittadini e in generale i processi partecipativi, con speciale attenzione agli strumenti web 2.0.

L'analisi è stata svolta principalmente con tecniche di rilevazione qualitativa attraverso interviste semistrutturate. Sono state condotte 20 interviste in profondità che hanno coinvolto 24 intervistati, referenti dei Comuni catalani negli ambiti di Partecipazione, Comunicazione e ICT. Le interviste sono state raccolte da settembre a novembre 2015 presso gli 8 Comuni selezionati.

Prima di effettuare le interviste è stata condotta un'analisi quantitativa volta ad analizzare la presenza dei Comuni considerati nelle principali piattaforme di social media e l'efficacia della comunicazione attraverso questi media.

#### 5.1.1. Selezione dei Comuni

I Comuni sono stati identificati sulla base degli indicatori dell'indagine Infoparticip@2014 (condotta dalla Università Autonoma di Barcellona)<sup>78</sup> e dell'indice ITA-

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Come risulta dall'indice di trasparenza dei Comuni ITA-2014, è rilevante il punteggio medio ottenuto dei 16 Comuni della Catalogna analizzati (92'9 punti su 100), dai quali 13 hanno superato i 90 punti. Oltre ai 110 Comuni più grandi della Spagna sono stati analizzati con la stessa metodologia quelli che hanno volontariamente chiesto di essere valutati, sono stati evidenziati da TI-España tre Comuni per aver ottenuto una valutazione rilevante tra i quali due della Catalogna (Sant Feliu de Llobregat e Vilanova i La Geltrú).

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> In particolare, l'indagine Infoparticip@2014 valuta l'esistenza nei siti web di informazione di base rilevante agli effetti della partecipazione e della democrazia e la disponibilità di strumenti di partecipazione; Al momento, l'indagine Infoparticip@ è stata condotta per i Comuni delle regioni di Catalogna, Andalusia, Aragón, Canarie, Galizia e Madrid. In Catalogna, sono stati analizzati i siti web dei 947 municipi in due periodi diversi: prima rilevazione (dati da aprile 2012 a 15 maggio 2013) e seconda rilevazione (dati da 23 maggio 2013 a 31 gennaio

2014 (elaborato da Transparency International Spagna, TI-España)<sup>79</sup> che identificano, rispettivamente, i Comuni con una maggiore informazione online funzionale alla partecipazione e risultati in possesso di maggiori strumenti e pratiche partecipative online, e i Comuni "più trasparenti" sulla base dell'analisi dei loro siti web.<sup>80</sup>

Analizzando i dati di queste indagini è stato possibile selezionare i Comuni della provincia di Barcellona sulla base di questi criteri:

- i Comuni che hanno ottenuto il massimo punteggio nell'indice Infoparticip@ 2014 (nella scala 0-100, 4 Comuni hanno punteggio 100);
- i Comuni che hanno ottenuto il punteggio massimo nell'indice ITA 2014 (nella scala 0-100, 4 Comuni hanno punteggio 100).

Dal momento che un Comune rientra nelle prime posizioni di entrambi gli indici, i Comuni effettivamente osservabili, che hanno ottenuto come punteggio massimo 100 in infoparticip@ o in ITA, sono risultati 7.81 La lista dei 7 Comuni è stata integrata con *Vilanova i la Geltrú*, considerato da TI-España come particolarmente rappresentativo per aver ottenuto un punteggio rilevante nell'indice ITA-2014, insieme a Sant Feliu de Llobregat (che comunque rientra già nel cluster di riferimento per aver ottenuto il punteggio più elevato in funzione dell'indice Infoparticip@) ed Ermua (Paese Basco).82

In conclusione, gli 8 Comuni identificati e nei quali sono state effettuate le interviste sono:

- 1. Badalona (abitanti 217.210);<sup>83</sup>
- 2. Barcelona (abitanti 1.602.386);
- 3. Esplugues de Llobregat (abitanti 46.133);

<sup>2014,</sup> pubblicata il 7 febbraio 2014). I risultati dell'indice sono pubblicati in: http://mapainfoparticipa.com/es (il database con tutti gli indicatori è stato messo a disposizione per questa ricerca dalla UAB).

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> L'indice ITA, misura il grado di trasparenza dei 110 Comuni Spagnoli più grandi (con più di 60.000 abitanti). L'indice è stato elaborato nel 2008, 2009, 2010, 2012 e 2014. È disponibile in: http://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Nell'Allegato B, si riporta un'analisi più distagliato delle due indagini.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> I quattro Comuni della provincia di Barcellona che hanno ottenuto il punteggio più elevato in funzione dell'indice ITA-2014 sono: Badalona, Barcellona, Sabadell e Sant Cugat del Vallès; i 4 Comuni che hanno ottenuto il punteggio più elevato in funzione dell'indice Infoparticip@ sono: Esplugues de Llobregat, Premià de Mar, Sabadell e Sant Feliu de Llobregat.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Nonostante l'indice da TI-España è disponibile per i 110 Comuni Spagnoli più grandi (con più di 60.000 abitanti), sono stati analizzati con la stessa metodologia i Comuni più piccoli che lo hanno volontariamente chiesto.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Le cifre di popolazione corrispondono al "Padrón municipal de habitantes" del 2014, disponibile in http://www.idescat.cat

- 4. Premià de Mar (abitanti 28.163);
- 5. Sabadell (abitanti 207.444);
- 6. Sant Cugat del Vallès (abitanti 87.118);
- 7. Sant Feliu de Llobregat (abitanti 43.715);
- 8. Vilanova i la Geltrú (abitanti 65.941);

## 5.1.2. Metodo di rilevazione e struttura dell'intervista

Per agevolare la realizzazione delle interviste è stata definita una struttura di intervista aperta, adattabile ai profili degli intervistati e al livello di approfondimento ipotizzato. Questa struttura è stata messa a punto attraverso un ampio confronto tra i tutor e il ricercatore, nel corso di diversi incontri, in funzione degli obiettivi conoscitivi della ricerca, ed è stata testata e adattata soprattutto con le prime quattro interviste raccolte. La struttura si articola in due macro-aree: una prima sul civic engagement, partecipazione del cittadino e impegno civico in generale, e una seconda sul ruolo dei media web 2.0 nella partecipazione dei cittadini e l'impegno civico. Ogni macro-area è articolata in temi e sotto-temi (Tabella 7). Lo schema (tradotto in italiano) utilizzato come punto di partenza nelle interviste è disponibile nell'Allegato C.

Le 20 interviste sono state audio-registrate e, successivamente, trascritte adottando la modalità di trascrizione di *adattamento del testo*,

ciò comporta un adattamento parziale dell'oralità alla scrittura. Vengono eliminate le forme involute e le ridondanze. Si alleggerisce il testo non riportando le parole di appoggio e la segmentazione. Le pause ritmiche vengono sostituite dalla punteggiatura classica del testo scritto, si correggono l'ortografia e la sintassi (Gianturco, 2005, p. 119).

L'elaborazione dei materiali raccolti è stata realizzata con il supporto del software NVivo, adottando una logica di tipo illustrativo applicando la tecnica di *analisi tematica* (Demazière & Dubar, 2000, p. 17), la quale espone le posizioni degli intervistati per ciascuno dei temi e sotto-temi individuati:

L'analisi tematica consiste nel recuperare in ogni intervista i passaggi che riguardano questo o quel tema, al fine di comparare in seguito i contenuti di questi passaggi tra le diverse testimonianze (trasversalizzazione). Il ricercatore, cioè, [...] scompone le interviste sulla base dei macro e micro-temi, che in parte sono stati individuati in sede teorica e in parte in quella empirica (indicizzazione). Successivamente i brani vengono ricostruiti e 'illustrano' il discorso teorico del ricercatore sostenendolo sul piano della prassi. Nell'analisi tematica è particolarmente rilevante,

quindi "[...] la capacità di riconoscere e mettere in relazione significativa alcune porzioni di testo, di lunghezza variabile" (Pozzato, 2001, p. 131). [...] Merito dell'analisi tematica è in particolare quello di "preparare un certo tipo di analisi comparativa (per temi) e di facilitare la redazione del rapporto di ricerca, perché ciascun 'tema' può essere l'oggetto di un capitolo". Appare chiaro il dover aver cura di non stravolgere nel loro uso i sensi e i significati dei singoli frammenti isolati (cfr. Bertaux, 1999, p. 103). (Gianturco, 2005, pp. 127-129).

Tabella 7 – Struttura dell'intervista

| Macro-aree               | Temi   | Sotto-temi  |
|--------------------------|--|---|
| Civic Engagement         | Considerazioni generali sulla partecipazione                                   | motivazioni che hanno indotto a sviluppare la partecipazione; influenza della partecipazione sulla politica; condizioni e ostacoli per la partecipazione; parole chiavi per definire il concetto partecipazione   |
|                          | Fasi dei processi<br>amministrativi in cui si<br>promuove la<br>partecipazione | in quali fasi delle politiche pubbliche si attivano processi<br>partecipativi ed esempi   |
|                          | Processi partecipativi   | frequenza, partecipanti   |
|                          | Valutazione delle pratiche partecipative                                       | considerazioni sulle attività svolte; processi/ momenti di valutazione; esempi successo e insuccesso  |
|                          | Suggerimenti dai cittadini   | monitoraggio e utilizzo dei dati  |
|                          | Comunicazione  | tecniche/ azioni di comunicazioni utilizzate; rapporto/ relazione dipartimenti Comunicazione-Partecipazione   |
| Web 2.0 e partecipazione | Considerazioni generali  | opportunità del web 2.0 in relazione all'impegno civico; condizioni e ostacoli della partecipazione civica; influenza della partecipazione online sulla politica; parole chiavi per definire il concetto partecipazione web 2.0   |
|                          | Strumenti web 2.0  | organizzazione degli strumenti web 2.0 nel Comune; cittadini che utilizzano gli strumenti web 2.0; piattaforme di partecipazione (disponibilità, utilizzo e valutazione/risultati); social media (progettazione, vantaggi e limitazioni e valutazione/risultati); open data (disponibilità, utilizzo e valutazione/risultati) |
|                          | Processi partecipativi online  | Frequenza delle pratiche partecipative, partecipanti, relazione con i processi offline  |
|                          | Valutazione delle pratiche partecipative online                                | considerazioni sulle attività svolte relativamente alle<br>azioni che sono state messe in campo; processi/ momenti<br>di valutazione; esempi successo e insuccesso  |

Va evidenziato che, nell'isolare i singoli brani di intervista, si è cercato di inquadrarli nei loro contesti discorsivi per non impoverirli e non modificare il loro senso e significato, inserendo nei brani utilizzati dei termini di raccordo o soggetti mancanti fra parentesi quadre o aggiungendo nella redazione del rapporto i riferimenti o altre informazioni.

Il software Nvivo è risultato particolarmente utile per la scomposizione e classificazione dei brani delle interviste nei macro e micro-temi individuati e per poterli comparare. Nvivo è utile per la concettualizzazione e la codificazione di testi qualitativi anche molto ampi, attraverso la creazione di nodi, e per organizzare le informazioni in modo da poter cogliere i concetti ed esplorare i loro legami per costruire o testare teorie su dati testuali, e inoltre consente la creazione di modelli, di grafici e di report.

# Profilo degli intervistati.

L'ambito di riferimento delle persone intervistate è costituito dai *responsabili dei dipartimenti di Partecipazione, Tecnologie e Comunicazione (politici, dirigenti e funzionari) dei Comuni.* In particolare, si tratta di testimoni privilegiati scelti sulla base della loro posizione nelle organizzazioni oggetto di studio e che si considerano idonei a fornire le informazioni rilevanti per gli obiettivi della ricerca. Le persone intervistate sono state:

Tabella 8 – Persone intervistate

| Comune                    | Persona intervistata     | Funzione  |
|---------------------------|--------------------------|---|
| Badalona                  | Teresa Puig Gallach      | Capo dipartimento di Partecipazione cittadina   |
| Barcellona                | Fernando Pindado Sánchez | Direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza   |
|                           | Águeda Bañón             | Direttore della Comunicazione   |
|                           | Rosa Valentí             | Responsabile dipartimento di Trasparenza della direzione di Risorse   |
|                           | Joan Llinares            | Direttore della direzione di Risorse  |
|                           | Carles Lloveras          | Direttore direzione di Servizi degli Affari generali/<br>Segretaria generale[1]   |
| Esplugues de<br>Llobregat | Montserrat Zamora        | Terza vicensindaca e assessore delegato dell'area di<br>Partecipazione, Dritti civili e Qualità democratica e<br>di Attenzione cittadina, Protezione civile, Sport e<br>Infanzia e Gioventù |
|                           | Charo Barroso            | Funzionaria di Partecipazione cittadina   |
| Premià de Mar             | Dolors Anguera           | Funzionaria di Cultura e Partecipazione   |
|                           | Yolanda Giménez          | Direttrice di EIDOS (Dinamizzazione Sociale) e<br>consulente esterna del Comune di Premià   |
| Sabadell                  | Glòria Rubio Casas       | Vicesindaca, responsabile dell'area di Conoscenza e<br>Partecipazione e assessora di Sport e di<br>Partecipazione   |
|                           | Rafael González          | Capo dipartimento di Partecipazione   |
|                           | Helena Plana             | Direttore di Informatica  |

| Comune                     | Persona intervistata          | Funzione  |
|----------------------------|-------------------------------|---|
| -                          | Sílvia Goder                  | Capo di Organizzazione e Trasparenza  |
|                            | Jaime Viñeta                  | Capo sezione Organizzazione   |
| Sant Cugat del<br>Vallès   | Joan Puigdomènech i Franquesa | Assessore e commissario per la Partecipazione dei<br>Cittadini                  |
|                            | Joana Barbany i Freixa        | Assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto |
|                            | Albert Mallol                 | Funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini                    |
| Sant Feliu de<br>Llobregat | Josep M. Rañé                 | Quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali  |
|                            | Javier Molina                 | Assessore di Partecipazione cittadina e convivenza                              |
|                            | Mario Alguacil                | Direttore dell'area di Governo aperto e servizi<br>generali                     |
|                            | Meritxell Valls Martí         | Responsabile di Partecipazione dei cittadini, convivenza e mediazione           |
| Vilanova i la<br>Geltrú    | Susana Sanahujes Bars         | Coordinatrice dell'area di Nuova governance e<br>Comunicazione                  |
|                            | Josep Llopis                  | Funzionario dell'unità di Gestione della conoscenza                             |

Nota. Non si specificano altre funzioni degli assessori che non riguardano l'ambito della ricerca

## 5.1.3. Metodo di analisi per la valutazione della presenza dei Comuni sui social media

L'analisi è stata realizzata in due fasi: una preliminare di osservazione del sito web istituzionale dei Comuni, per rilevare gli account ufficiali e identificare l'esistenza di link ai social media dalla home page (luglio-agosto 2015); un'analisi successiva dei principali social media utilizzati dai Comuni (Facebook, Twitter e Youtube), finalizzata alla raccolta di dati per misurare l'efficacia del dialogo instaurato su queste piattaforme (i dati sull'uso dei social media sono stati rilevati tra il 24 e il 30 agosto 2015, con un aggiornamento finale al 20 ottobre 2016).

Per la valutazione dell'efficacia dei Comuni sui principali social media sono state utilizzate le dimensioni di analisi di public communication e public participation proposte da Agostino (2012). <sup>84</sup> (Tabella 9).

Tale modello valuta quanto è efficace il dialogo instaurato su queste piattaforme utilizzando indicatori di awareness (livello di conoscenza della presenza del Comune sui social media) e di engagement (livello d'interattività). Gli indicatori relativi ai social media oggetto di studio, variano in funzione delle specificità, delle caratteristiche distintive e dei dati disponibili di ogni media.

<sup>84</sup> Agostino utilizza le metriche proposte da Hoffman e Fodor (2010) per misurare l'efficacia delle imprese sui social media nel raggiungere gli obiettivi di "brand awareness" e di "brand engagement".

\_

| Dimensions of public engagement | Measurement dimensions | Facebook                           | Twitter                           | YouTube                               |  |  |
|---------------------------------|------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| Public communication            | Awareness              | N° of like/<br>n° of Citizens      | N° of follower/<br>n° of citizens | N° of channel view/<br>n° of citizens |  |  |
| Public participation            | Engagement             | N° of talking about/<br>n° of like | N° of tweets/<br>n° of citizens   | N° of subscriber/<br>n° of citizens   |  |  |

Tabella 9 – "Operationalization of the measures of awareness and engagement"

Nota. Tratta da Agostino (2012, p.10)

Per Facebook, l'indicatore di awareness è quantificato come il numero di like (numero totale di *mi piace* della pagina) rapportato alla popolazione del Comune. Dato che un mi piace su una pagina Facebook di un Comune, implica che l'utente riceva gli aggiornamenti del Comune sulla sua home page di Facebook, si considera che quanto maggiore è il numero di like, tanti più sono gli utenti che ricevono gli aggiornamenti dal Comune. L'indicatore di engagement su Facebook è calcolato sulla base del numero di persone che ne parlano (talking about this), corrispondente al numero totale di persone che hanno generato una interazione (mi piace, commenti o condivisioni di un post, partecipazioni a un evento, menzioni della pagina o tag di una foto), rapportato al numero totale di like. Il valore risultante indica la percentuale di fan attivi. Il dato talking about fornito da Facebook è relativo agli ultimi sette giorni.

Per Twitter, gli indicatori di awareness e di engagement considerati sono rispettivamente il numero di follower (numero dei seguaci) e il numero di tweet, rapportati entrambi al numero dei cittadini. Il numero di tweet è considerato indicativo del livello di attività dell'amministrazione su Twitter e, conseguentemente, determina la capacità del canale di generare coinvolgimento. I dati forniti da Twitter sono relativi all'intera vita dell'account e, pertanto, vengono normalizzati rispetto ai mesi di esistenza del profilo.

Per YouTube, gli indicatori disponibili sono il numero di visualizzazioni (channel view) complessive raggiunte dal canale da quando è stato aperto e il numero di iscritti (subscriber), rapportati alla popolazione del municipio. Si considera che il numero di visualizzazioni e il numero di iscritti rispetto alla popolazione, sono indicativi, rispettivamente, del livello di diffusione del canale e dell'interesse dei cittadini non solo di vedere i video, ma anche di commentarli e ricevere gli aggiornamenti (i commenti sono permessi solo alle persone registrate alla piattaforma). I dati forniti da YouTube sono relativi all'intera vita dell'account e, pertanto, vengono normalizzati rispetto ai mesi di esistenza del profilo.

Anche se, a mio avviso, questo modello è un po' semplicistico e gli indicatori di un media non sono comparabili con quelli di un altro, l'ho considerato comunque utile per comparare la performance delle municipalità e dei vari dipartimenti e programmi municipali e avere un quadro qualitativo e quantitativo prima di fare le interviste. In particolare, una misura di engagement più corretta dovrebbe considerare il numero di like o commenti per post su Facebook, il numero di retweet per tweet e il numero di visualizzazioni per video caricato su YouTube.

Nella fase preliminare sono state fatte due considerazioni: la prima considera che un social media è ufficiale quando nella homepage del sito istituzionale del Comune esiste un collegamento al social media, in caso contrario si intende che il social media non sia ufficiale, poiché potrebbe essere gestito da comunità di cittadini o da altri utenti (Slover-Linett & Stoner 2011 e McAllister 2012, in Agostino, 2012); la seconda ritiene che la presenza di collegamenti ai social media nella home page del sito istituzionale è indicativo di quanta attenzione l'amministrazione dedica alla propria presenza su questi canali.

## 5.2. Analisi della presenza dei Comuni sui social media

L'analisi della presenza dei Comuni nei social media, finalizzata a misurare quanto è efficace il dialogo dei Comuni su queste piattaforme, ha richiesto, innanzitutto, l'individuazione dei social media utilizzati dai Comuni. L'analisi è iniziata con l'osservazione diretta del sito istituzionale e l'esame delle diverse modalità di approccio e delle pratiche di utilizzo. La seconda fase di analisi ha comportato la raccolta dei dati disponibili su Facebook, Twitter e Youtube e l'elaborazione degli indicatori di awareness e di engagement.

Una descrizione dell'informazione sui social media e gli altri strumenti 2.0 pubblicata nelle pagine web istituzionali dei Comuni, è disponibile nell'Allegato D.

## 5.2.1. Quanto sono social i Comuni

In questo capitolo sono riportati in modo sintetico i principali risultati preliminare dell'analisi preliminare della presenza dei Comuni nei social media.

Il media più diffuso tra i Comuni è Twitter, con un totale di 107 account, seguito da Facebook (100 pagine) e Youtube (44 account). Nella tabella 10 si può vedere una sintesi dei social media utilizzati dai Comuni:

Tabella 10 – Sintesi social media per Comune

| COMUNE             | POP       | TA/ AI | FB  | TW  | YT | LK | FL | IG | BG ' | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA  | NP  |
|--------------------|-----------|--------|-----|-----|----|----|----|----|------|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|
| Badalona           | 217.210   | TA     | 2   | 3   | 0  | 0  | 0  | 0  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 5   | 3   |
| Badalona           |           | ΑI     | 0   | 1   | 0  | 0  | 0  | 0  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1   | 1   |
| Barcellona         | 1.602.386 | TA     | 56  | 71  | 30 | 3  | 11 | 22 | 7    | 8  | 5  | 2  | 3  | 2  | 0  | 0  | 220 | 83  |
| Barcellona         |           | ΑI     | 1   | 2   | 2  | 1  | 1  | 1  | 1    | 0  | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 10  | 2   |
| Esplugues          | 46.133    | TA     | 6   | 5   | 2  | 0  | 1  | 1  | 4    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 20  | 9   |
| Esplugues          |           | ΑI     | 0   | 1   | 1  | 0  | 1  | 0  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 3   | 1   |
| Premià             | 28.163    | TA     | 3   | 1   | 0  | 0  | 0  | 0  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 5   | 3   |
| Premià             |           | ΑI     | 1   | 1   | 0  | 0  | 0  | 0  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 3   | 1   |
| Sabadell           | 207.444   | TA     | 11  | 13  | 6  | 1  | 5  | 2  | 2    | 1  | 4  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 45  | 18  |
| Sabadell           |           | ΑI     | 0   | 0   | 0  | 0  | 0  | 0  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0   | 0   |
| Sant Cugat         | 87.118    | TA     | 14  | 7   | 2  | 0  | 2  | 2  | 0    | 0  | 1  | 1  | 0  | 0  | 0  | 1  | 30  | 18  |
| Sant Cugat         |           | ΑI     | 1   | 1   | 1  | 0  | 0  | 1  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 4   | 2   |
| Sant Feliu         | 43.715    | TA     | 7   | 6   | 3  | 2  | 1  | 1  | 5    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 25  | 10  |
| Sant Feliu         |           | ΑI     | 1   | 2   | 1  | 1  | 1  | 0  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 6   | 2   |
| Vilanova           | 65.941    | TA     | 1   | 1   | 1  | 0  | 1  | 0  | 1    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 5   | 2   |
| Vilanova           |           | ΑI     | 1   | 1   | 1  | 0  | 1  | 0  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 4   | 1   |
| Totale             |           |        | 100 | 107 | 44 | 6  | 21 | 28 | 19   | 9  | 10 | 3  | 3  | 2  | 2  | 1  | 355 | 146 |
| Totale istituzioni |           |        | 5   | 9   | 6  | 2  | 4  | 2  | 1    | 0  | 0  | 1  | 0  | 0  | 1  | 0  | 31  | 10  |
| Totale area/p      | rogramma  |        | 95  | 98  | 38 | 4  | 17 | 26 | 18   | 9  | 10 | 2  | 3  | 2  | 1  | 1  | 324 | 136 |

Legenda: POP (Popolazione), TA (Totale account), AI (Account istituzionali), FB (Facebook), TW (Twitter), YT (Youtube), LK (Linkedin), FL (Flickr), IG (Instagram), BG (Blogger/Wordpress), VM (Vimeo), IS (Issu), SS (SlideShare), PT (Pinterest), FS (Foursquare), G+ (Google +), MS (MySpace), NA (Numero account), NP (Numero profili).

I Comuni che hanno un maggiore numero di account sui social media sono: Barcellona (220 account), Sabadell (45), Sant Cugat (30), Sant Feliu (25) e Esplugues (20). Mentre Badalona, Premià e Vilanova hanno soltanto 5 account.

Se si valuta la presenza sui social media rispetto alla popolazione (Tabella 11), i Comuni più attivi sono: Sant Feliu (57 ogni 10 mila abitanti, uno dei municipi più piccoli), Esplugues (43), Sant Cugat (34) e Sabadell (22).

Tabella 11 – Social media rispetto alla popolazione

|            |             |                   | _                              |
|------------|-------------|-------------------|--------------------------------|
| COMUNE     | POPOLAZIONE | NUMERO<br>ACCOUNT | ACCOUNT<br>per 10.000 abitanti |
| Premià     | 28.163      | 5                 | 18                             |
| Sant Feliu | 43.715      | 25                | 57                             |
| Esplugues  | 46.133      | 20                | 43                             |
| Vilanova   | 65.941      | 5                 | 08                             |
| Sant Cugat | 87.118      | 30                | 34                             |
| Sabadell   | 207.444     | 45                | 22                             |
| Badalona   | 217.210     | 5                 | 02                             |
| Barcellona | 1.602.386   | 220               | 14                             |

Sembrano molto meno attivi, Badalona e Vilanova con numeri complessivamente bassi rispetto alla loro popolazione. Si possono considerare eccezioni Barcellona e Premià. Barcellona perché, anche se è presente sui social media con 220 account, ha una popolazione che supera 1,6 milioni di abitanti, per cui in numero per abitante non è tra i più alti. Premià avendo una popolazione di solo 28 mila abitanti.

Rispetto alle modalità di approccio e pratiche di utilizzo di queste piattaforme da parte dei Comuni, in primo luogo, si può evidenziare che la maggior parte dei Comuni danno un ampio spazio a questi media, mettendo in evidenza nei loro siti istituzionali tutti i social media attraverso i quali comunicano con i cittadini. Solo il comune di Badalona si limita a pubblicare nella home page soltanto l'account istituzionale di Twitter, senza un elenco degli altri profili social. In effetti, da quanto rilevato dal suo sito, nonostante la dimensione del municipio (217.210 di popolazione), Badalona è presente soltanto su Twitter e Facebook, con tre profili in tutto.

In termini di presenza nel web 2.0, si possono distinguere i Comuni che sono presenti su una gamma di almeno 5 social media e Blog e quelli che sono presenti soltanto su 2 e 3.

Riguardo alla modalità di approccio, si possono evidenziare due forme prevalenti: i Comuni che diversificano la presenza nei social media con vari profili (Barcellona, Esplugues, Sabadell, Sant Cugat, Sant Feliu), e quelli che sono presenti soltanto attraverso due (Vilanova) o tre profili (Badalona, Premià).

Tutti i Comuni hanno un profilo utilizzato per comunicare le attività istituzionali e informazioni sulla città. Fa eccezione Sabadell che è presente nei social media attraverso 18 unità organizzative e progetti municipali (45 account) e dedica un ampio spazio a questi media nel sito web. Tre Comuni (Barcellona, Sant Feliu, Sant Cugat) hanno due profili istituzionali per distinguere le informazioni che riguardano il Comune da quelle relative alla città. 85

Infine, si può evidenziare che Twitter è il media preferito dai Comuni per divulgare l'informazione istituzionale. Infatti, gli account istituzionali su Twitter sono 9 mentre su Youtube e Facebook sono rispettivamente 6 e 5. Sembrerebbe anche che Facebook sia considerato meno adeguato per comunicare questo tipo di informazioni, dato che la percentuale dei profili istituzionali rispetto al totale dei profili Facebook è del 5%, rispetto alle percentuali

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> Il Comune di Sant Cugat utilizza il profilo di Comune ("Ajuntament de Sant Cugat") in Facebook, Twitter e Instagram, mentre è presente in YouTube con il profilo di città ("Sant Cugat"), anche se in realtà contiene anche informazioni sulle attività comunali.

di Twitter (8,4%) e di Youtube (13,6%).

## 5.2.2. Quanto è efficace il dialogo dei Comuni sui social media

La valutazione dell'efficacia dei Comuni sui principali social media (Facebook, Twitter e Youtube) è stata centrata sull'analisi dei dati relativi agli account istituzionali di Comuni e Città e agli account delle aree e dei programmi municipali. I dati consentono di misurare quanto i Comuni promuovono la loro presenza sui social media (indicatore di awareness) e quanto stimolano il dialogo con i cittadini attraverso queste piattaforme (indicatore di engagement). <sup>86</sup>

In particolare, sono state prese in considerazione le aree tematiche nelle quali sono presenti almeno tre Comuni: media (stampa, radio, tv), giovani, cultura, economia e sviluppo economico, sport, ICT e smart city e biblioteche comunali. Sono stati considerati anche rilevanti per questa ricerca i profili relativi al sindaco, al difensore civico e alla partecipazione.

Per questa analisi sono stati considerati anche altri profili individuati sui social media che non sono presenti nei siti istituzionali, ma di sicura appartenenza ai Comuni.

Ho già segnalato nel capitolo metodologico (5.1.3), che non ritengo opportuno comparare i risultati tra i diversi social media perché gli indicatori sono diversi e si riferiscono anche a periodi temporali diversi, piuttosto questa analisi ha lo scopo di vedere il posizionamento di un Comune rispetto agli altri sette Comuni e ad avere un quadro della loro azione nelle piattaforme considerate.

In primo luogo, sono stati misurati i livelli di awareness e di engagement dei Comuni relativi agli account istituzionali per ogni social media (Tabella 12). I dati mostrano che i Comuni hanno livelli di awareness e di engagement molto differenziati e analizzando congiuntamente i dati di awareness ed engagement per ciascun social media, emerge che non c'è una corrispondenza tra il valore di awareness e di engagement. Avere un numero elevato di utenti a cui piace la pagina su Facebook non è associato a un maggiore dialogo sul social media, e lo stesso vale per tutti i media. Addirittura alcuni Comuni hanno un elevato livello di awareness e un basso livello di engagement o viceversa in una stessa piattaforma. Sono casi significativi in questo senso, Premià su Facebook, che ha il valore di awareness più alto dei municipi ma quello più basso di engagement, o Barcellona su Twitter, con il valore di awareness più alto ma con un livello di engagement sotto la media.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Si fa riferimento agli indicatori di awareness e di engagement proposti da Agostino (2012).

Tabella 12 – Livelli di awareness e di engagement degli account istituzionali

|            |             | FACEBOO                               | K         |        |       |       |
|------------|-------------|---------------------------------------|-----------|--------|-------|-------|
| COMUNE     | POP         | ACCOUNT                               | LIKE      | TALK   | AW    | ENG   |
| Barcelona  | 1.602.386   | @bcn.cat                              | 203.031   | 2.780  | 0,127 | 0,014 |
| Premià     | 28.163      | @ajpremiademar                        | 5.301     | 591    | 0,188 | 0,111 |
| Sant Cugat | 87.118      | @ajuntamentdeSantCugat                | 1.194     | 34     | 0,014 | 0,028 |
| Sant Feliu | 43.715      | @ajsantfeliu                          | 2.568     | 397    | 0,059 | 0,155 |
| Vilanova   | 65.941      | @ajuntamentvng                        | 6.500     | 239    | 0,099 | 0,037 |
| MEDIA ARI  | TMETICA FAC | CEBOOK                                |           |        | 0,097 | 0,069 |
|            |             | TWITTER                               |           |        |       |       |
| COMUNE     | POP         | ACCOUNT                               | FOLLOW    | TWEET  | AW    | ENG   |
| Badalona   | 217.210     | @AjBadalona                           | 5.626     | 3.530  | 0,043 | 0,027 |
| Barcelona  | 1.602.386   | @bcn_ajuntament                       | 102.000   | 28.500 | 0,088 | 0,025 |
|            | 1.602.386   | @barcelona_cat                        | 286.000   | 52.000 | 0,178 | 0,032 |
| Esplugues  | 46.133      | @ajesplugues                          | 2.700     | 9.013  | 0,070 | 0,232 |
| Premià     | 28.163      | @ajpremiademar                        | 2.353     | 4.519  | 0,095 | 0,183 |
| Sant Cugat | 87.118      | @ajsantcugat                          | 2.873     | 2.169  | 0,123 | 0,093 |
| Sant Feliu | 43.715      | @ajsantfeliu                          | 2.733     | 6.642  | 0,072 | 0,175 |
| Vilanova   | 65.941      | @ajuntamentvng                        | 8.927     | 26.800 | 0,152 | 0,457 |
| MEDIA ARI  | TMETICA TW  | ITTER                                 |           |        | 0,103 | 0,153 |
|            |             | YOUTUBI                               | 3         |        |       |       |
| COMUNE     | POP         | ACCOUNT                               | VIEW      | SUBS   | AW    | ENG   |
| Barcelona  | 1.602.386   | Barcelona Ajuntament                  | 336.203   | 1.502  | 0,800 | 0,004 |
|            | 1.602.386   | Barcelona.cat                         | 7.922.257 | 6.750  | 5,434 | 0,005 |
| Esplugues  | 46.133      | Ajesplugues                           | 25.324    | 57     | 1,000 | 0,002 |
| Sant Cugat | 87.118      | Sant Cugat                            | 240.287   | 239    | 2,758 | 0,003 |
| Sant Feliu | 43.715      | Ajuntament Sant Feliu<br>de Llobregat | 73.648    | 175    | 2,507 | 0,006 |
| Vilanova   | 65.941      | Ajuntament VNG                        | 62.742    | 105    | 1,209 | 0,002 |
| MEDIA ARI  | TMETICA YO  | UTUBE                                 |           |        | 2,285 | 0,004 |

Legenda: POP (popolazione), LIKE (n° di like), TALK (n° di talking about), AW (indicatore di awareness), ENG (indicatore di engagement), FOLLOW (n° di follower), TWEET (n° di tweet), VIEW (n° di channel view), SUBS (n° di subscriber).

Incrociando i livelli di awareness e di engagement ottenuti in ogni social media in un grafico di dispersione (Figure 3, 4 e 5), è possibile avere un'approssimazione di quanto un Comune è conosciuto sui social media e quanto è efficace la sua comunicazione rispetto alla posizione degli altri Comuni. In Facebook, l'unico municipio che presenta valori superiori alla media in entrambi indicatori è Barcellona con il profilo di città:

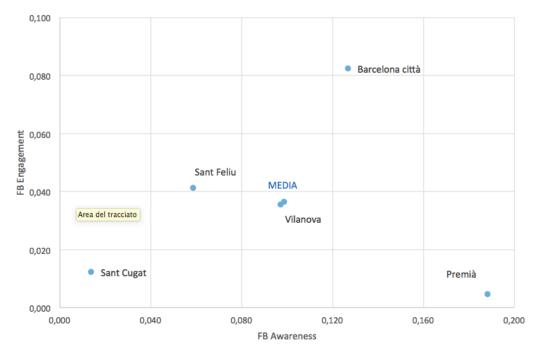


Figura 3 – Grafico a dispersione Facebook

Mentre in Twitter, il Comune che ha entrambi livelli superiori alla media è Vilanova (Figura 4) e in Youtube, Barcellona città e Sant Feliu (Figura 5).

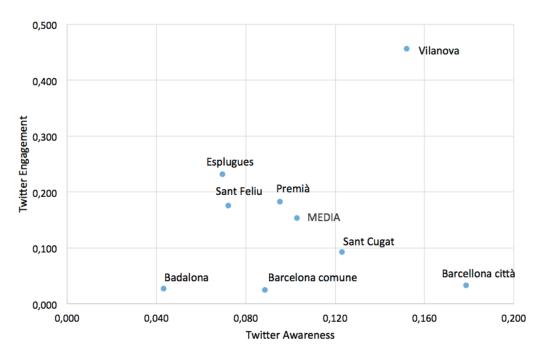


Figura 4 – Grafico a dispersione Twitter

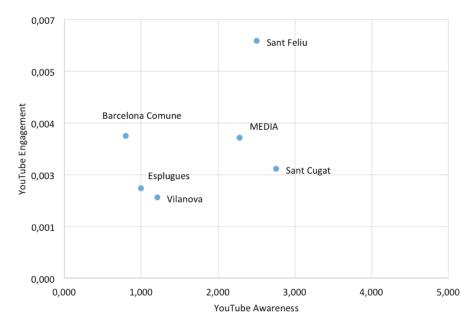


Figura 5 – Grafico a dispersione Youtube

Pertanto, sono pochi i Comuni che hanno i due indicatori superiori alla media in una delle piattaforme e soltanto Barcellona, con il profilo di città, presenta valori di awareness e di engagement superiori alla media in due casi.

Per sintetizzare tutte le informazioni raccolte sui Comuni considerati e per avere un quadro dei livelli di utilizzo delle diverse piattaforme social media e dell'efficacia del dialogo instaurato su questi media, è stato elaborato un rank sintetico basato sui livelli di awareness e engagement del profilo istituzionale (Tabella 13).

Tabella 13 – Sintesi social media per Comune

| COMUNE        | IN    | INDICATORI |       |    | ODIFI | CA | RANK | IN    | CO     | DDIFI | RANK |    |    |    |
|---------------|-------|------------|-------|----|-------|----|------|-------|--------|-------|------|----|----|----|
|               | A     | WARENE     | ES    |    | AW    |    | AW   | ENG   | GAGEME | NT    |      | EN |    | EN |
|               | FB    | TW         | YT    | FB | TW    | YT |      | FB    | TW     | YT    | FB   | TW | YT |    |
|               | AW    | AW         | AW    |    |       |    |      | EN    | EN     | EN    |      |    |    |    |
| Badalona      | -     | 0,043      |       | -  | 0     | -  | 0    |       | 0,027  |       | -    | 0  | -  | 0  |
| Barcellona Aj | -     | 0,088      | 0,800 | -  | 0     | 0  | 0    |       | 0,025  | 0,004 | -    | 0  | 1  | 1  |
| Barcellona C  | 0,127 | 0,178      | 5,434 | 1  | 1     | 2  | 4    | 0,014 | 0,032  | 0,005 | 0    | 0  | 1  | 1  |
| Esplugues     | -     | 0,070      | 1,000 | -  | 0     | 0  | 0    |       | 0,232  | 0,002 | -    | 1  | 0  | 1  |
| Premià        | 0,188 | 0,095      |       | 2  | 0     | -  | 2    | 0,111 | 0,183  |       | 1    | 1  | -  | 2  |
| Sabadell      |       |            |       | 0  | 0     | 0  | 0    |       |        |       | 0    | 0  | 0  | 0  |
| Sant Cugat    | 0,014 | 0,123      | 2,758 | 0  | 1     | 1  | 2    | 0,028 | 0,093  | 0,003 | 0    | 0  | 0  | 0  |
| Sant Feliu    | 0,509 | 0,072      | 2,507 | 0  | 0     | 1  | 1    | 0,155 | 0,175  | 0,006 | 2    | 1  | 1  | 4  |
| Vilanova      | 0,099 | 0,152      | 1,209 | 1  | 1     | 0  | 2    | 0,037 | 0,457  | 0,002 | 1    | 2  | 0  | 3  |
| MEDIA         | 0,097 | 0,103      | 2,285 |    |       |    |      | 0,069 | 0,153  | 0,004 |      |    |    |    |

Legenda: FB (Facebook), TW (Twitter), YT (Youtube), AW (indicatore di awareness), EN (indicatore di engagement), ottobre 2016.

Un indicatore inferiore alla media è stato considerato di livello 0, un indicatore superiore alla media di livello 1 e se superiore oltre l'80% rispetto alla media di livello 2. I valori risultanti sono stati sommati per ottenere il rank finale.

La sintesi grafica del livello di awareness e di engagement facilita la identificazione di comportamenti diversi (Figura 6). Alcuni Comuni si caratterizzano per aver stimolato il dialogo con i cittadini attraverso i social media, ma sono meno attenti a promuovere la conoscenza della loro presenza sui social per cui hanno meno utenti, o viceversa. Si possono evidenziare, ad esempio, i casi di Sant Feliu e Barcellona: Sant Feliu, con il profilo di Comune, con un indicatore di engagement superiore alla media nelle tre piattaforme, ma con valori di awareness inferiori alla media in due piattaforme; Barcellona, con il profilo città si trova nella situazione contraria, cioè, ha livelli di conoscenza da parte dei cittadini superiori alla media nei social in cui sono presenti, ma valori di interazione inferiori alla media.

Premià e Villanova presentano un comportamento più equilibrato con un buon livello di awareness e di engagement. Barcellona comune ed Esplugues hanno un livello di awareness inferiore alla media e San Cugat ha un livello engagement inferiore alla media. In fine Badalona e Sabadell occupano il livello più basso in entrambi gli indicatori (va ricordato che Sabadell non ha profilo istituzionale e pertanto i valori degli indicatori sono nulli).

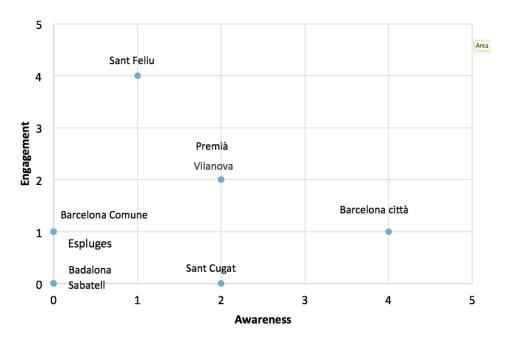


Figura 6 – Grafico a dispersione sintesi grafica del livello di awareness e di engagement

Riguardo all'analisi degli account relativi alle aree e ai programmi municipali, dato che, ad eccezione di tre aree (media comunali, giovani e biblioteche), non ci sono più di 3 Comuni presenti nei social, i risultati non possono essere considerati conclusivi ma solo indicativi. Le tabelle degli indicatori di awareness e di engagement per aree e i grafici a dispersione sono riportati negli Allegati D ed E.

Un primo risultato da evidenziare è la differenza tra le medie degli indicatori di awareness ed engagement ottenute dalle aree e quelle degli account istituzionali. Come si può vedere nella Tabella 14, le medie per area sono molto più basse:

Tabella 14 – Sintesi social media per Comune

|                            | FACEE | воок  | TWIT  | TER   | YOUTUBE |       |  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|--|
|                            | AW    | ENG   | AW    | ENG   | AW      | ENG   |  |
| Social Media Istituzionali | 0,097 | 0,069 | 0,103 | 0,153 | 2,285   | 0,004 |  |
| Social Media Aree          | 0,024 | 0,025 | 0,050 | 0,118 | 0,433   | 0,001 |  |

Legenda: AW (indicatore di awareness), ENG (indicatore di engagement), valori medi 2016.

Gli account relativi a sindaco hanno una media di awareness molto superiore nelle piattaforme in cui è presente (0,105 in Facebook e 0,355 in Twitter). Mentre sul fronte dell'engagement sono più efficaci i media informativi comunali su Facebook e Twitter, con livello medio di 0,052 e 0,153 rispettivamente; l'area ICT e smart city, con un valore di engagement di 0,016 in Youtube e di 0,044 in Facebook.<sup>87</sup>

È da mettere in rilievo anche l'area di partecipazione, per lo stretto rapporto con questa ricerca. Per quanto mostrano i dati, questa area è poco efficace, tanto in termini di conoscenza da parte dei cittadini come di dialogo, con valori molto bassi di awareness ed engagement nelle piattaforme Facebook (0,010 e 0,011, rispettivamente) e Twitter (0,020 e 0,014), anche se con una media di awareness superiore alla media in Youtube delle aree (0,416).

Un'altra area da evidenziare è quella relativa ai giovani, perché anche se sono quelli che tradizionalmente partecipano meno, in quanto sentono le Istituzioni lontane dai loro interessi, uno si aspetterebbe che dato che sono i principali utenti social partecipassero di più attraverso queste piattaforme. L'area dei social dedicati ai giovani riporta un livello sotto la media sia in

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Ci tengo a precisare che in alcune delle aree e piattaforme i Comuni sono molto pochi, ma che ritengo opportuno evidenziare alcuni dei risultati perché sono significativi per il caso di studio e perché possono essere indicativi del comportamento delle aree. Per una descrizione dei Comuni che formano le medie delle aree e i grafici a disperione relativi, vedere gli Allegati E ed F.

Facebook (0,014 di awareness e 0,021 di engagement), che in Twitter (0,011 di awareness e 0,025 di engagement), mentre in Youtube l'indicatore di awareness è sopra la media delle aree tematiche (0,600).

Gli account relativi alle aree mostrano le stesse caratteristiche degli account istituzionali. Soltanto quattro aree sono efficaci sia in termini di awareness che di engagement (con valori superiori alle medie) in alcuni dei social media.

#### 5.3. Principali risultati dell'analisi delle interviste

Una volta elaborata l'informazione raccolta dalle interviste, i temi e sotto-temi sono stati accorpati in funzione di quattro principali macro-temi: partecipazione e coinvolgimento dei cittadini (considerazioni generali), pratiche partecipative (off e online), partecipazione attraverso il web, valutazione delle pratiche partecipative.

Fondamentalmente sono state adottate tre scelte di metodo. La prima è che dal momento che le informazioni di alcuni dei temi e sotto-temi delle macro-aree 'civic engagement' e 'web 2.0 e partecipazione' erano molto simili, è stato deciso di accorpare i temi 'processi partecipativi off e online' e 'valutazione delle pratiche partecipative off e online'. Il motivo è che in Spagna, culturalmente e nelle prassi, non esistono processi partecipativi che si svolgano soltanto attraverso internet e spesso l'uso degli strumenti online è soltanto complementare. In secondo luogo, è stato deciso di non includere il tema "suggerimenti dai cittadini" (sotto-tema "monitoraggio dei suggerimenti e utilizzo dei dati") nella presentazione dei risultati dato che si è verificato che non vi è una connessione diretta tra il tema e la partecipazione e che le informazioni relative a queste categorie non sono state ritenute rilevanti ai fini della ricerca. Infine il tema della comunicazione della partecipazione è stato considerato trasversale rispetto ai quattro principali macro-temi.

## 5.3.1. Considerazioni generali sulla partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini

Alla luce dell'analisi delle interviste raccolte si può sostenere che gli intervistati hanno coscienza degli aspetti critici della partecipazione che provocano una disaffezione e disimpegno politico ancora più pronunciati tra gli elettori e che bisogna rilanciare i processi partecipativi in modo che non siano meri spazi di reclamo e che possano coinvolgere più cittadini.

Un primo elemento di rilievo che emerge è che la partecipazione spesso è legata a una promessa del programma elettorale di determinati partiti politici, per cui non vi è una continuità nella politica di partecipazione. Ad esempio, il direttore dell'Area di Governo Aperto e Servizi Generali del Comune di Sant Feliu de Llobregat, Mario Alguacil, Spiega:

[Sant Feliu] è una città che ha un voto maggioritario di sinistra, intorno a due partiti politici, Iniciativa per Catalunya e PSC, che negli anni hanno alternato le responsabilità con altri partner, e per i quali promuovere la partecipazione dei cittadini negli affari della città è una parte fondamentale del loro programma di governo.<sup>88</sup>

Uno degli aspetti più critici della partecipazione, evidenziato dagli intervistati, è lo scarso impatto e la bassa capacità di cambiamento che ha sulle politiche pubbliche. Al riguardo, è particolarmente esplicita la testimonianza della direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón, che mette in rilievo che le pratiche partecipative si sono limitate a una serie di iniziative e di canali più di testimonianza che di partecipazione, indirizzate frequentemente alle persone già organizzate e in contatto con le istituzioni:

Lo sviluppo della partecipazione, negli ultimi anni, si è legato a una serie di pratiche e di canali di partecipazione che hanno perso il vero valore della partecipazione. Spesso sono diventati spazi di testimonianza in cui si aveva dritto a lamentarsi. Inoltre, la gente che normalmente partecipa è la gente organizzata, che oltre al loro lavoro dedicano tempo a organizzarsi a livello settoriale o territoriale. C'è molta rabbia per la perdita di tempo che questi spazi hanno generato.

D'altra parte, pare che i cittadini si stiano mobilitando sempre di più per manifestare il loro disaccordo con l'agenda politica e rivendicare i propri dritti. Anche se, per fare in modo che queste pratiche partecipative non allontanino ancora di più i cittadini, è necessario che questa partecipazione abbia delle conseguenze tangibili. Secondo Bañón:

[...] Stiamo vedendo che c'è un livello di indignazione e di intolleranza con alcuni temi che è essenziale per il progresso, come ad esempio la mobilitazione che c'è stata nella manifestazione contro la violenza di genere a Madrid il 7 novembre, senza che ci fosse nessuno conosciuto nella testa, questo tre anni fa sarebbe stato impensabile. Anche se perché qualcosa cambi davvero, queste azioni dovrebbero avere conseguenze giuridiche, politiche, educative e di qualsiasi tipo.

Uno dei motivi per il quale i processi partecipativi dei Comuni hanno scarsi risultati è che spesso si sono limitati alla possibilità di introdurre piccoli cambiamenti in decisioni già assunte, con tutte le difficoltà che poteva comportare la riformulazione delle scelte. Ad esempio, l'assessore e commissario per la Partecipazione dei Cittadini di Sant Cugat, Joan Puigdomènech, spiega che

-

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> All'interno del presente paragrafo e di quelli successivi, tutte le citazioni riportate tra virgolette in corsivo e non provviste di una specifica nota sono da riferire alle 24 interviste condotte, riportate integramente in appendice. Per facilitare la lettura e illustrare il discorso teorico i brani riportati sono stati tradotti in italiano.

inizialmente i Comuni democratici interpretavano la partecipazione in una forma determinata, rendendo pubblici progetti e soluzioni, in modo che i cittadini potessero fare osservazioni. Successivamente, i funzionari cercavano di introdurre i cambiamenti che erano stati richiesti dai cittadini. Questo procedimento, [...] in realtà è molto lento e ha scarsi risultati. Mentre risulta molto più produttivo fare al contrario. Cioè, riunire i residenti di un quartiere per raccogliere i loro problemi [...]. In questo modo, i funzionari non sono quelli tenuti a rilevare il problema e a fornire la soluzione, ma hanno la funzione di valorizzare alcune delle proposte dei cittadini. Questo processo [...] è molto più veloce, dato che riformulare una soluzione già data [...] è difficilissimo e spesso non finisce dal tutto bene.

Un altro motivo è che spesso, nelle pratiche partecipative promosse dai Comuni, partecipano le stesse persone, che per di più sono collegate ad associazioni. Infatti, nel passato gli strumenti partecipativi dei Comuni erano stati progettati per la partecipazione delle associazioni, cioè della società civile organizzata. Al riguardo, il funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol, spiega che quando il Comune ha iniziato a fare politiche di tipo partecipativo, circa 15 anni fa, si trattava di una partecipazione delle associazioni e non si facevano processi partecipativi con i cittadini singolarmente presi:

Occupo questa posizione da circa 14 anni, quando si è iniziato a fare politiche di tipo partecipativo [...] Prima non esisteva un dipartimento di Partecipazione, anche se c'erano i Consigli di distretto e qualche Consiglio settoriale, dove c'era qualche forma di partecipazione, e il dipartimento di Decentralizzazione. Si trattava di una partecipazione più istituzionale e non c'erano esperienze di processi partecipativi e tanto meno di consultazioni dei cittadini.

Una posizione condivisa da vari soggetti è che la partecipazione deve essere considerata come uno strumento per avvicinare le politiche pubbliche ai cittadini e avvicinarle alle loro necessità. In particolare, il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González, sostiene che

la partecipazione non deve essere considerata come un obiettivo in sé stante, ma come uno strumento per avvicinare le politiche pubbliche ai cittadini e aggiustarle alle loro necessità [...]. Interpreto la partecipazione come un modo per cambiare le cose, di far lavorare insieme cittadini, istituzioni e funzionari per migliorare la vita dei cittadini.

Per cui bisognerebbe promuovere la partecipazione in tutti gli ambiti e gestire tutte le politiche pubbliche attraverso il dialogo con i cittadini. In questa logica, la partecipazione dovrebbe essere considerata dai Comuni come una *politica trasversale*, da adottare in tutte le aree e il dipartimento di partecipazione non avrebbe più la funzione di gestire i processi partecipativi, ma di facilitarli. Ad esempio, la capo dipartimento di Partecipazione cittadina di

## Badalona, Teresa Puig, afferma:

A nostro avviso, la partecipazione deve essere una politica trasversale, dobbiamo lavorare per cambiare la cultura della relazione tra i governi e i cittadini. Dal dipartimento di Partecipazione non gestiamo direttamente i meccanismi di partecipazione, ma cerchiamo di fare in modo che tutte le politiche pubbliche siano gestite attraverso il dialogo con i cittadini, svolgendo funzioni di supporto tecnico e raccogliendo l'informazione su ciò che viene fatto in materia di partecipazione, operiamo come un osservatorio comunale.

Lo scopo finale dovrebbe essere quello di coinvolgere i cittadini nella governance del loro municipio. Al riguardo, l'assessore di Partecipazione cittadina di Sant Feliu, Javier Molina, dice: "l'obiettivo finale del Consiglio deve essere di far sentire tutti i cittadini coinvolti negli affari della città e di far sentire il Comune come proprio".

Alla luce di questi commenti, due sono le riflessioni generali che emergono: una prima, che coincide con le teorie critiche della partecipazione, riguarda la scarsa efficacia delle pratiche partecipative nel passato; e una seconda sulla necessità di gestire tutte le politiche pubbliche attraverso il dialogo con i cittadini considerando la pratica della partecipazione come trasversale a esse.

## Motivi per sviluppare la partecipazione.

I motivi per i quali è importante per un Comune sviluppare la partecipazione dei cittadini, evidenziati dagli intervistati, possono essere sintetizzati in quattro: il fatto che la partecipazione è un pilastro fondamentale della democrazia; che aiuta a migliorare la qualità delle politiche pubbliche; che contribuisce a superare le difficoltà che le democrazie contemporanee stanno affrontando; le opportunità aperte dalle tecnologie.

Dunque, se si parte dal presupposto che la partecipazione è un pilastro fondamentale dei sistemi democratici, è impensabile un'amministrazione democratica che non abiliti la possibilità di partecipare ai suoi amministrati, cioè i cittadini. Non a caso, partecipare alla gestione pubblica (direttamente e per mezzo di rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale) è un diritto cittadino stabilito dalla Costituzione Spagnola (Articolo 23). Una testimonianza particolarmente esplicita è quella del direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado:

La partecipazione è consustanziale alla democrazia, senza partecipazione non c'è democrazia [...] il sistema politico democratico si basa nella sovranità del popolo, cioè nella capacità dei cittadini di partecipare ai processi decisionali. Pertanto, un Comune non è democratico se non

ha i canali per la partecipazione dei cittadini.

È particolare il modo in cui l'intervistato spiega il sistema politico democratico, facendo un parallelo tra il sistema politico democratico, che chiama "la trinità democratica", e la Trinità cristiana:

Quando spiego il sistema politico nella nostra democrazia utilizzo la metafora religiosa della Trinità cristiana: tre persone diverse (Padre, Figlio e Spirito Santo) e un solo Dio. L'articolo 1.2 della Costituzione Spagnola dice che la sovranità popolare risiede nel popolo spagnolo da cui emanano i poteri dello Stato. Il sistema politico noto come democrazia è unico, ma si possono distinguere tre dimensioni: rappresentativa, tramite intermediari, il popolo delega il potere ai rappresentanti che elegge, i quali hanno una certa autonomia per amministrare [...]; diretta (senza intermediari), il popolo decide direttamente via referendum, tramite voto) [...]; e dialogica [...], che si basa nel dialogo, la parola, lo scambio di argomenti, la proposta, l'influenza..., ma in questa dimensione non si decide perché le persone coinvolte non sono elette a suffragio universale [...]. È la trinità democratica: tre dimensioni della democrazia, ma una sola democrazia. Tre forme differenti e un unico sistema, tutte tre necessarie, compatibili e combinabili.

Per cui, è probabile che il futuro della democrazia dipenda dallo sviluppo della partecipazione in ognuna delle tre dimensioni e dall'adattamento delle tre dimensioni alla realtà sociale e tecnologica. Ad esempio, nella dimensione rappresentativa, è necessario ampliare l'accesso all'informazione, la trasparenza, la responsabilità e implementare un sistema elettorale più equo. In relazione alla democrazia diretta, in Spagna bisognerebbe estendere le consultazioni pubbliche ai cittadini poiché si fanno molto poco frequentemente. Al riguardo, Pindado sostiene:

Il miglioramento del sistema democratico richiede azioni nelle loro tre dimensioni, e la partecipazione deve essere sviluppata e facilitata nelle tre dimensioni. Oserei dire che, forse, il futuro della democrazia passa per la revisione e l'aggiornamento delle tre dimensioni, adattandole alla realtà sociale e tecnologica. L'agorà non è più soltanto la piazza del paese o del Parlamento, ma è multidimensionale, multi-spaziale e multi-temporale. Dobbiamo cercare nuove forme di esercizio della democrazia, mantenendo, ovviamente, i loro valori fondamentali: libertà, uguaglianza, pluralismo, giustizia e gli inerenti diritti politici: associazione, riunione, libertà di parola...

Altri intervistati sostengono che non c'è democrazia completa senza partecipazione attiva del cittadino. Il cittadino deve essere coinvolto negli affari pubblici, nel "bene comune" che lo riguarda, implicato nella partecipazione e avere informazione sufficiente per partecipare. In

particolare, il funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol, afferma:

[...] Per quanto i meccanismi possano essere democratici e i rappresentanti siano eletti democraticamente, non c'è democrazia completa senza partecipazione attiva del cittadino, cittadino informato, partecipativo e coinvolto negli affari della sua città o del suo Comune. Altrimenti, resta solo l'espressione del voto, ogni quattro anni.

Riguardo al miglioramento della qualità delle politiche pubbliche, dall'analisi emerge che la partecipazione dei cittadini aiuta a definire meglio le politiche e a identificare quali sono i loro interessi e necessità. Su questo aspetto è particolarmente esplicita la testimonianza del quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, José María Rañé:

A mio avviso, la ragione fondamentale per la quale [la partecipazione] rappresenta un gran beneficio per il Comune è che migliora la qualità della politica. Il secondo motivo è che aiuta a sbagliare di meno, cioè, quattro occhi vedono meglio di due e due cervelli sono in grado di rilevare più problemi e le soluzioni che uno [...] Da questa prospettiva è fondamentale organizzare bene la partecipazione.

Per il raggiungimento di adeguati livelli di soddisfazione dei bisogni dei cittadini, il miglioramento della qualità e affidabilità dei servizi parte dall'identificazione delle priorità attraverso la partecipazione dei cittadini. Ad esempio, la direttrice di Informatica di Sabadell, Helena Plana, afferma:

Il Comune è un ente pubblico al servizio dei cittadini e, come tale, il suo scopo deve essere quello di fornire il miglior servizio, che non deve essere quello che il Comune ritiene che sia meglio, ma quello che i cittadini richiedono con maggiore forza.

In relazione alle difficoltà delle democrazie contemporanee, tre sono gli elementi ricorrenti che contribuiscono a questa situazione: la crescente sfiducia nelle istituzioni pubbliche e nei politici, un diffuso senso di distacco tra la maggioranza degli eletti e gli elettori, e la crisi economica. È particolarmente significativa e articolata la testimonianza del direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil:

La crisi di prestigio [...] dei partiti e di ruolo dei leader politici nella società moderna ha come conseguenza che tutte le questioni relative alla partecipazione, collaborazione, governo aperto e altre, hanno assunto maggiore rilevanza [...] Ci sono anche una crescente disponibilità d'informazioni e la necessità di gestire in modo più efficiente le risorse pubbliche. Quando le risorse sono scarse il peso della gestione delle risorse spetta al contribuente [...], il cittadino vuole conoscere ed essere in grado di influenzare il destino di queste risorse (in termini di qualità

della vita...). Cioè, l'empowerment è il risultato della immediatezza, della scarsità di risorse e della informazione. In alcuni casi, la tecnologia ha reso possibile che le cose si sappiano prima.

Da questa prospettiva, la partecipazione assume un ruolo rilevante per affrontare la crisi economica, istituzionale e politica. I cittadini vogliono conoscere il destino delle risorse pubbliche e il funzionamento dalle strutture amministrative allo scopo di garantire un miglioramento della qualità della vita.

D'altra parte, i cittadini sono legittimati a indirizzare la strategia dei loro governi poiché sono i primi interessati ad avere risultati dalla loro azione. Come spiega il capo dipartimento di Partecipazione cittadina di Badalona, Teresa Puig:

Come si è visto con l'evoluzione della politica, è evidente che non è più sufficiente partecipare solo alle elezioni. Da una parte, da un punto di vista di legittimità, i cittadini sono il consiglio di amministrazione di questa pubblica amministrazione e come tali hanno il diritto di indirizzare la strategia del governo, o almeno di determinati progetti che sono specialmente importanti.

Il quarto motivo, per il quale è importante ampliare la partecipazione, è legato alle tecnologie, in particolare alle opportunità partecipative aperte dalla rete e a un maggiore empowerment dei cittadini prodotto da una maggiore disponibilità di informazioni e dall'ubiquità facilitata dalle tecnologie. Ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione cittadina di Badalona, Teresa Puig, spiega:

[...] nella situazione di intelligenza collettiva in cui viviamo, risultato di anni di accesso universale all'istruzione e della facilità di accesso all'informazione e alla conoscenza che ha portato internet e in particolare i social network, [...] sarebbe impensabile o assurdo immaginare che questi cittadini, con il livello di formazione e di informazione che hanno, non abbiano modo di far sentire la propria voce, a parte di andare a votare ogni quattro anni. Pertanto, credo che le amministrazioni debbano sfruttare questa saggezza collettiva e comprenderla nella gestione dei servizi pubblici.

Alla luce di questi commenti, si può sostenere che i motivi segnalati dagli intervistati per i quali è importante sviluppare la partecipazione coincidono, seppur con sfumature diverse, con quelli riportati nel capitolo di analisi della letteratura scientifica: <sup>89</sup> democrazia, qualità delle politiche e servizi pubblici, difficoltà affrontate dalle democrazie contemporanee, *empowerment* dei cittadini e possibilità partecipative della rete.

Possiamo comunque evidenziare qualche differenza, in particolare, mentre per Dahlgren

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Vedere il cap. 2 su Civic engagement e nuovi processi di partecipazione.

la crisi economica che sta colpendo i paesi occidentali e gli impatti più negativi per la vita quotidiana delle persone, come la disoccupazione, l'insicurezza economica, i salari bassi o la precarietà dei servizi sociali, possono inibire in modo diretto la partecipazione democratica, per il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, la crisi economica e la scarsità di risorse rappresentano dei motivi che portano ai cittadini a partecipare.

## Chi partecipa più frequentemente nei meccanismi partecipativi dei Comuni.

Uno dei problemi che emerge ricorrentemente nell'analisi è che partecipano sempre le stesse persone, spesso collegate ad associazioni, mentre i cittadini singoli (a titolo privato) sono poco presenti nei processi partecipativi e per niente negli organi più formalizzati come i Consigli di municipio o di quartiere o i Consigli settoriali.

Peraltro, è il proprio quadro giuridico spagnolo che riconosce il ruolo delle associazioni, un ruolo che è stato considerato anche eccesivo. In particolare, la legge LRBRL, <sup>90</sup> che rappresenta la norma principale intorno cui ruota la regolamentazione giuridica di base degli enti locali, stabilisce il diritto dei cittadini di partecipare nella gestione comunale (art. 18.1.b) e l'inclusione delle associazioni nella gestione dei Comuni (art.72). Riguardo ai primi regolamenti di partecipazione, Fernando Pindado (2004) sostiene che hanno attribuito alle associazioni una legittimazione e un ruolo d'interlocuzione discutibile, spesso più per la loro tradizione storica che per la loro capacità di convocazione e rappresentatività sociale attuali.

Una posizione condivisa dalla maggior parte degli intervistati è che bisogna cercare nuovi meccanismi per incoraggiare i cittadini singoli a partecipare poiché le associazioni non rappresentano l'opinione e gli interessi di tutti. È particolarmente significativa e articolata la testimonianza del quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé:

Nel passato la partecipazione è stata principalmente attraverso le associazioni di quartiere. Anche se crediamo che le istituzioni abbiano un ruolo importante e la capacità di organizzare e mobilitare i cittadini, vogliamo anche incoraggiare la partecipazione al difuori di tali organizzazioni, sviluppando un meccanismo di partecipazione misto. Fondamentalmente per due motivi: in primo luogo perché alcuni gruppi non partecipano in queste associazioni e pensiamo che sia anche importante conoscere la loro opinione; in secondo luogo perché a volte [...] le associazioni tendono a difendere i propri interessi, i quali non per forza coincidono con quelli di

\_

<sup>90</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

tutti i cittadini.

Inoltre, diversi intervistati concordano che oltre alle associazioni, spesso le altre persone che partecipano nei processi sono sempre le stesse. Ad esempio, la funzionaria di Partecipazione cittadina di Esplugues, Charo Barroso, spiega:

Una delle premesse del dipartimento di Partecipazione, non da ora ma da oltre quattro anni, è di cercare di cambiare il profilo dei partecipanti. Circa cinque o sei anni fa, la partecipazione era fondamentalmente di associazioni [...]. Quello che succedeva è che le persone che partecipavano erano sempre le stesse, sia negli stessi spazi di partecipazione o in altri nuovi. Moltiplicavamo gli spazi di partecipazione e continuavamo a vedere sempre le stesse facce.

Un caso eccezionale è il Comune di Premià de Mar dato che nei processi partecipativi del municipio, da quanto hanno segnalato le intervistate, oltre alle associazioni, abitualmente partecipano anche cittadini a titolo individuale. la funzionaria di Cultura e Partecipazione, Dolors Anguera, cita il processo partecipativo per la festa padronale del municipio: "Possiamo vantarci che siamo, e ce lo dicono, uno dei pochi municipi che non ha feste alternative perché la 'Festa Major' [festa padronale] si progetta, prepara, e realizza con la gente, con 300-400 persone".

E comunque anche a Premià c'è un gruppo di cittadini che è sempre presente nelle iniziative promosse dal Comune. Al riguardo, la direttrice di EIDOS e consulente esterna del Comune di Premià, Yolanda Giménez, afferma: "è vero che c'è un profilo di persone molto motivate [coinvolte] che ci sono sempre [nei processi partecipativi], tanto se si parla di quartiere, come di casa, come di qualsiasi altro tema".

Un altro elemento di rilievo è che il tipo di partecipanti è spesso condizionato dall'agenda politica e dall'orientamento che il sindaco dà alle politiche di partecipazione durante il suo mandato. Come esempio si possono citare le diverse politiche di partecipazione del Comune di Sabadell. Il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González, spiega:

In una prima fase, durante il primo e secondo mandato del sindaco Antoni Farrés (dal 1979) [...] c'è stata una prima partecipazione, ma molto precaria, poco organizzata, [...] più di ascolto alle entità o associazioni di cittadini che avevano una storia di lotta per il miglioramento dei loro quartieri, l'obiettivo della quale era mettere in pratica politiche soprattutto per creare i servizi di base che non esistevano nella città e sistemare altri come l'asfalto, la fogna o l'illuminazione. [...] Finita la fase Farrés, inizia la fase Bustos. Durante questa fase, si mantiene abbastanza la struttura precedente e si aggiunge un elemento che è la relazione con il cittadino [...], anche se forse diminuisce un po' la partecipazione delle associazioni. Non è proprio partecipazione, ma

un servizio di informazione ai cittadini per comunicargli gli effetti di determinati interventi nei loro quartieri, non tanto per raccogliere la loro opinione. È un servizio che la popolazione gradisce molto e parte delle risorse di Partecipazione sono state destinate a questa attività. [...] Adesso stiamo iniziamo una nuova fase [...] In questa nuova fase, è probabile che il Comune, sia per l'orientamento politico del nuovo governo o sia perché i cittadini lo richiedono, si apra a proposte di partecipazione che non necessariamente nascano dal Consiglio, ma d'altri soggetti.

Un ultimo elemento di rilievo riguarda le opportunità create dalle tecnologie e più specificamente da internet, per raggiungere i singoli cittadini e arricchire il dibattito in presenza con quello online. Ad esempio, Capo dipartimento di Partecipazione cittadina di Badalona, Teresa Puig evidenzia che:

Oggi stiamo riconsiderando i diversi meccanismi per raggiungere i cittadini a livello individuale e stiamo studiando le diverse possibilità che esistono per introdurre le tecnologie e poter completare la partecipazione fisica. Ci sono applicazioni informatiche che possono aiutarci a completare il dibattito online [...]. Le ICT rappresentano una grande opportunità e abbiamo ancora molto da imparare.

Per incentivare i singoli cittadini a partecipare, i Comuni definiscono dei criteri differenziati di selezione dei partecipanti in funzione dell'obiettivo e dell'oggetto e organizzano attività nei luoghi e negli orari in cui si trovano i cittadini. Esperienze di questo tipo sono state condotte a Badalona, Barcellona, Esplugues e Premià de Mar. Ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione cittadina di Badalona, Teresa Puig, racconta:

Ricordo un processo per la riqualificazione urbana di un quartiere socialmente complicato. L'ultimo dei dibattiti lo abbiamo gestito in situ, nello stesso spazio pubblico [...] nella strada che doveva essere ristrutturata, negli orari di grande affluenza cittadina. [...] quindi un sabato mattina perché era una zona commerciale. [...] È stato un processo molto interessante [...] portato avanti con dinamiche molto attive per costruire il consenso a partire dalla fase di raccolta di proposte [...]. Abbiamo messo dei pannelli informativi e dei tavoli nei quali c'erano delle schede per fare le proposte [...].

È interessante anche l'approccio del Comune di Sabadell utilizzato per ampliare i gruppi di lavoro sul bilancio partecipativo, costituiti intorno ai Consigli di quartiere, a partire di una lista di persone che in qualche occasione hanno manifestato il loro interesse a partecipare. Il

\_

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Il servizio di attenzione ai cittadini del quale parla l'intervistato è un servizio di informazione attiva al cittadino mediante il quale delle squadre di operai/ lavoratori comunali visitano ai vicini alle loro case per spigarli gli effetti che avranno su di loro delle intervenzioni nei loro quartieri.

capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González spiega: 92

[...] sono stati costituiti gruppi di lavoro intorno ai Consigli di quartiere. Questi sono formati da circa 20 persone, alcuni di essi fino a 30, che sono membri di associazioni. Per fare il processo abbiamo completato i gruppi con altri profili a partire dal "censimento dei partecipanti" (circa una trentina di persone che hanno espresso il loro interesse a partecipare nelle attività del Comune), dato che nei Consigli ci sono soprattutto persone anziane, di circa 60 anni, in pensione, con alcune eccezioni di donne e giovani. Quindi, abbiamo invitato a queste persone, in modo più diretto, a formare parte dei gruppi sulla base del quartiere in cui vivono.

D'altra parte, il disinteresse della cittadinanza a partecipare nelle attività promosse dai Comuni è diffuso, per cui sarebbe opportuno trovare meccanismi per rinforzare la partecipazione promossa dal basso. Ad esempio, la funzionaria di Partecipazione cittadina di Esplugues, Charo Barroso, sostiene:

Sappiamo che uno dei maggiori problemi della partecipazione è che essa sia promossa dall'alto, dai Comuni, e per obiettivi più politici, e che pertanto la cittadinanza esprime un disinteresse legittimo [...] Non possiamo aspettarci che aprendo nuovi processi partecipativi i cittadini partecipino. Quello che abbiamo cercato di fare è andare noi dove i cittadini si trovano. Anche se, mancherebbe, che sarebbe il passo successivo, che il Comune si facesse davvero portavoce delle esigenze espresse dai cittadini quando partecipano spontaneamente. Il Comune dovrebbe avere un ruolo più di accompagnamento e di guida che di promotore.

In conclusione, si può sostenere che fino ad oggi la partecipazione è stata condotta principalmente attraverso le associazioni, ma che i Comuni stanno iniziando a utilizzare dei meccanismi per ampliare la partecipazione con altri cittadini. Allo stesso tempo, sembra che i Comuni non siano in grado di intercettare e accogliere la partecipazione spontanea dei cittadini e che stiano appena iniziando a utilizzare le tecnologie per attivare la partecipazione online.

## Condizioni e ostacoli della partecipazione civica.

Alla luce dell'analisi delle interviste raccolte, è possibile individuare alcuni elementi che sembrano stimolare la partecipazione civica (off e online). Un primo elemento di rilievo che emerge è che la partecipazione dipende dal fatto che sia considerata una priorità politica di chi governa il municipio, che il governante abbia la percezione che senza partecipazione non c'è democrazia completa. Una testimonianza particolarmente esplicita è quella del funzionario del

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> Sulla base del bilancio partecipativo del 2010 (realizzato nel 2009), "Què10", 1 milione di euro delle risorse economiche comunali sono stati distribuiti proporzionalmente ai diversi distretti della città, per fare scegliere ai Consigli di quartiere come investirli nelle loro circoscrizioni. In particolare, ad ogni municipio sono stati distribuiti 100.000 euro più una parte proporzionale alla popolazione del municipio.

dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol, che sostiene che non c'è alcuna barriera o ostacolo per la partecipazione, ma che si tratta solo di una di una questione di volontà politica:

Quello che può facilitare la partecipazione civica è qualcosa legato alla leadership politica, che ha a che fare con la sensibilità o la volontà politica su queste questioni. In realtà, si tratta di un modo di governare. Il governante, sia un sindaco, un consigliere o un ministro, ha la percezione che la partecipazione non può essere separata dalla democrazia [...] si tratta di una questione di volontà e di mettere i canali e i media necessari perché le persone possano partecipare. Ha a che fare con la creazione di opportunità, non c'è alcuna barriera o ostacolo, nemmeno legale, piuttosto il contrario, in realtà quello che dice lo statuto è che l'amministrazione deve facilitare la partecipazione.

Oltre alla volontà politica, un altro aspetto che facilita la partecipazione è che faccia parte della cultura amministrativa delle amministrazioni. Anche i funzionari, non solo gli eletti, devono essere pronti ad aprirsi alle opinioni esterne. Per cui si dovrebbe rafforzare la leadership dei funzionari che hanno un atteggiamento più favorevole alla partecipazione, come suggerisce il capo dipartimento di Partecipazione cittadina di Badalona, Teresa Puig:

Siamo consapevoli che la partecipazione è parte della cultura organizzativa, sia del governo che la struttura amministrativa [...] L'attivatore principale della partecipazione è l'atteggiamento della leadership, non la leadership politica poiché possiamo vedere partiti politici che hanno nel loro DNA la partecipazione, che la loro esperienza politica proviene da assemblee e hanno ampia esperienza in partecipazione, eppure possiamo trovare membri della Giunta comunale eminentemente partecipativi e altri che non hanno le capacità per generare un dibattito con i cittadini [...]. Un altro fattore è l'organizzazione interna, che, perché ci sia partecipazione dei cittadini, deve essere pronta ad aprirsi alle opinioni esterne. Si tratta di due elementi molto importanti per garantire la partecipazione, che sono anche molto difficili da gestire perché dipendono dall'atteggiamento delle persone e non dalle risorse assegnate. Bisogna, quindi, puntare sulle persone capaci e rafforzarle con ruoli di leadership.

Un esempio, in questo senso, è il dipartimento di Attenzione al cittadino di Barcellona, i cui funzionari sono stati fortemente coinvolti nella creazione del servizio di attenzione telefonica ("010") e online, e pare che hanno sviluppato un atteggiamento più positivo e aperto nei confronti della partecipazione. In particolare, la direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón, sostiene che tutti i funzionari dovrebbero lavorare almeno un anno sull'informazione al cittadino:

L'Attenzione al cittadino è una prima forma di partecipazione, essenziale nella relazione diretta

del Comune con il cittadino. Inoltre, i funzionari che provengono dal momento in cui è stato creato il 010 e tutti i servizi correlati sono molto coinvolti e hanno un grande senso di appartenenza alla pubblica amministrazione e di difesa dello pubblico, poiché è stato fatto con molto entusiasmo. [...] Una persona del Comune dice che tutti i funzionari dovrebbero trascorrere almeno in Attenzione ai cittadini, e credo che sia vero.

Due sono gli elementi di rilievo che difficoltano che la partecipazione sia considerata una priorità politica e che formi parte della cultura organizzativa: da un lato, la paura dei politici e dei funzionari di ricevere pareri diversi ai propri. Ad esempio, la funzionaria di Cultura e Partecipazione di Premià, Dolors Anguera, afferma:

Una condizione fondamentale è che le amministrazioni (funzionari e politici) abbiano chiaro che è importante ascoltare i cittadini e che perdano la loro paura di ricevere commenti negativi [...] perché così potranno spiegare ai cittadini le ragioni delle decisioni assunte o potranno modificarle.

Dall'altro lato, un possibile ostacolo è costituito del fatto che le persone nelle amministrazioni non riconoscano il diritto delle persone di agire al di fuori delle istituzioni. Al riguardo, il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, spiega:

Il timore che le persone dicano il contrario di quello che uno pensa e l'ignoranza delle istituzioni, che non riconoscono la capacità di agire della gente al di fuori dell'istituzione [...] attivano meccanismi nelle istituzioni che tendono a non aprire le porte per ascoltare opinioni o ad aprirle in maniera eccessivamente controllata. Il rischio è che si voglia controllare eccessivamente, addirittura anche manipolare il processo e il risultato, e che non si diano sufficienti garanzie e affidabilità al processo. Una volta che avremo fatto in modo sbagliato quattro processi, non saremo in grado di farne altri.

Inoltre, la mancanza di una volontà politica a sviluppare veri processi partecipativi può portare alla percezione, da parte dei cittadini, che si tratti di una messa in scena. La coordinatrice dell'area di Nuova governance e Comunicazione di Vilanova, Susana Sanahujes,: "Un ostacolo alla partecipazione è che non ci sia una volontà politica chiara di fare processi veramente partecipativi, e in realtà, questi finiscano per essere più mere vetrine che vera partecipazione".

Altrettanto importante è che sia diffusa la cultura della partecipazione, che i cittadini considerino che partecipare è un loro diritto e dovere. La direttrice di EIDOS e consulente esterna del Comune di Premià, Yolanda Giménez, afferma: "In Spagna partecipare non è considerato un diritto ne un dovere del cittadino. Ad esempio, in Danimarca e credo che nel

resto dei paesi nordici, i cittadini non si pongono il dilemma di partecipare o no perché lo considerano un loro dovere". La mancanza di cultura di partecipazione in Spagna si evidenzia in situazioni come quelle che descrive la funzionaria di Cultura e Partecipazione di Premià, Dolors Anguera:

[...] ci sono persone che non hanno senso di responsabilità. Nei processi partecipativi abbiamo incontrato persone che si sono lamentate perché credono che non spetti a loro decidere [...] Alcune persone pensano che sia sufficiente pagare le tasse e votare ogni quattro anni, e che sono i politici che devono fare il loro lavoro.

Peraltro è difficile che le persone partecipino nei processi attivati dalle amministrazioni quando nemmeno sono presenti alle riunioni di istituzioni, con uno stretto legame con la propria famiglia, come quelle della scuola. L'assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto di Sant Cugat, Joana Barbany, afferma: "L'ostacolo principale è la cultura che abbiamo del non partecipare. Se nelle riunioni del collegio dei nostri figli, che sono le persone più importanti del mondo per noi, non c'è nessuno, immaginammo quando si parla di raccolta di rifiuti".

Esempi di politiche che potrebbero implementarsi per favorire la cultura della partecipazione sono citati dalla direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón:

[...] dobbiamo riuscire a integrare la partecipazione nella vita delle persone, cioè, che già nelle scuole ci sia partecipazione [...]. Un altro esempio, dal momento che passiamo molte ore lavorando, è molto difficile trovare il tempo e la motivazione per partecipare, ma se nel lavoro, obbligatoriamente, ci fosse una giornata nella quale si destinassero alcune ore alla partecipazione, sarebbe molto più facile.

Oltre alla sensibilità politica e alla cultura della partecipazione, ci devono essere strumenti di partecipazione adeguati, per la partecipazione sia offline che online. Ad esempio, l'assessore e commissario per la Partecipazione dei Cittadini di Sant Cugat, Joan Puigdomènech, sostiene che sebbene bisogna attivare dei canali per la partecipazione online soprattutto per i cittadini che utilizzano frequentemente la rete, allo stesso tempo è necessario continuare a fare processi partecipativi presenziali perché ci sono persone che raramente utilizzano internet e perché i processi presenziali rappresentano anche un atto sociale e aiutano a formare senso di gruppo:

Ci sono due tipi di cittadini. Un profilo di cittadini giovani, ben collegato alla rete e con molte attività... per i quali non è appropriato fare processi di partecipazione classici; un altro profilo di persone non molto attive in rete o delle periferie, che richiedono la partecipazione classica, la

fisica. [...] La partecipazione fisica, classica, è molto importante per diversi motivi. In primo luogo, perché tali riunioni diventano un atto sociale, questione molto importante. D'altra parte, perché la partecipazione che è strettamente legata alla rete presenta il problema di non generare coscienza di gruppo. Nella rete è un po' più difficile [...]. Siamo da fronte a una situazione mista nella quale è necessario aprire tutti i canali, non solo per legge, ma anche per efficacia.

Riguardo ai processi partecipativi, l'analisi evidenzia che spesso sono definiti male o che possono essere viziati, strumentalizzati o politicizzati, per cui il Comune dovrebbe prevedere dei fattori correttivi. Ad esempio, Dolors Anguera spiega:

"una altra difficoltà che abbiamo è che spesso i dibattiti cittadini vengono politicizzati. Noi abbiamo una regola non scritta per fare in modo che questo non accada, cioè chiediamo ai politici di rimanere in disparte nelle sessioni di dibattito con i cittadini, dato che consideriamo che abbiano già il loro spazio di dibattito nel Consiglio comunale".

Un caso frequente di processo viziato è una sessione partecipativa in presenza alla quale assistono prevalentemente persone di una unica associazione. L'assessore di Partecipazione cittadina di Sant Feliu, Javier Molina spiega che

potrebbe capitare che, per esempio, i 400.000€ [si fa riferimento al bilancio partecipativo] si destinassero a fare cose in una stessa strada o in unico quartiere, se nel processo partecipativo ci fosse una entità molto importante che portasse 50 persone alla riunione.

Altri casi di processi viziati, sono i processi strumentalizzati o politicizzati, utilizzati per validare decisioni che erano già state assunte (in questo caso si tratterebbe di "partecipazione" capziosa o interessata). Ad esempio, il Capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González sostiene che "ciò che è accaduto in altri momenti con processi partecipativi che sono stati utilizzati per validare decisioni che erano già state prese, ha contribuito a ridurre la credibilità dei processi".

Una quarta condizione per rendere efficace il diritto alla partecipazione, ma anche per migliorare la qualità dei processi, riguarda la necessità di avere informazione sufficiente per poter partecipare e di definire una strategia di comunicazione efficace, ma anche efficiente, in grado di fare arrivare l'informazione ai cittadini. Ad esempio, la vicesindaco e assessore di Partecipazione di Sabadell, Glòria Rubio, afferma che "affinché le persone possano partecipare devono sapere a cosa partecipano, [...] pertanto, pensiamo che le prime fasi dei processi partecipativi devono essere di formazione e conoscenza".

Al riguardo, si può evidenziare l'esempio della partecipazione dei cittadini nell'amministrazione della giustizia attraverso le giurie di cittadini, le quali sono formate da

persone senza presunte conoscenze giuridiche, che prendono una decisione presumibilmente giusta basandosi sull'informazione e le prove presentate, citato dal direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado:

La prima condizione indispensabile (da manuale) è che si sappia di che cosa si discute, quindi, l'informazione deve essere chiara, trasparente, comprensibile... Uno degli esempi che utilizzo quando spiego questo in altre sedi sono le giurie dei tribunali [...]. I membri della giuria (i giurati) sono cittadini, scelti a caso dalle liste elettorali, che non necessariamente hanno conoscenze giuridiche. A queste persone vengono presentati diversi punti di vista con argomenti diversi, prove.... e loro, con questa informazione, prendono una decisione in base alla loro coscienza, la loro comprensione della realtà e il loro senso comune.

Dalla citazione precedente è possibile evidenziare anche che la informazione deve essere chiara e comprensibile, quindi si devono utilizzare linguaggi e stili di comunicazione appropriati ed evitare di usare i tecnicismi amministrativi e il vocabolario giuridico-economico che caratterizzano le amministrazioni. In particolare, la responsabile di Partecipazione dei cittadini di Sant Feliu, Meritxell Valls dice: "una condizione di base è che quello che trasmettiamo sia facile, chiaro e trasparente. Non possiamo parlare di partecipazione a tutti i livelli se utilizziamo tecnicismi che i cittadini non capiscono".

L'informazione è legata al concetto di trasparenza. Da un lato, se non c'è trasparenza i cittadini non possono avere tutta la informazione necessaria per partecipare in modo consapevole. Dall'altro lato, per poter coinvolgere il cittadino è necessario che recuperi la fiducia nelle amministrazioni e la trasparenza è un primo gradino. Sulla trasparenza sono particolarmente esplicite e articolate le testimonianze dei responsabili dei dipartimenti di Trasparenza dei Comuni. Ad esempio, riguardo alla necessità di avere l'informazione sufficiente per poter partecipare, la responsabile di Organizzazione e Trasparenza del Comune di Sabadell, Silvia Goder, sostiene che "è impossibile la partecipazione se non c'è trasparenza, che vuole dire informazione chiara, precisa e reale sulle politiche e i servizi". Mentre sul fatto che la trasparenza aiuta a recuperare la fiducia, il dirigente del dipartimento di Risorse del Comune di Barcellona, Joan Llinares, afferma:

La trasparenza è un meccanismo fondamentale affinché il cittadino possa recuperare la fiducia nelle amministrazioni a partire dalle informazioni che queste mettono a disposizione. Chi non abbia perso la fiducia, che la possa incrementare, e chi non c'è l'abbia che la possa recuperare.

Infatti, un quinto elemento rilevato è che difficilmente è possibile coinvolgere al cittadino se non ha fiducia, sia verso i governanti sia verso i risultati della partecipazione. Ad esempio,

la funzionaria di Cultura e Partecipazione di Premià, Dolors Anguera sostiene che:

È necessario che i cittadini perdano l'avversione ai governanti in generale, che credo sia aumentata sempre di più [...] Bisogna che i cittadini recuperino la fiducia, che si sentano identificati con i loro municipi e che prendano in mano la responsabilità di prendersi cura delle loro città.

Dall'altro lato, poiché il processo di accountability delle amministrazioni non è sufficientemente maturo, i cittadini possono arrivare a non percepire i risultati della loro partecipazione. Il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, afferma:

Ancora non c'è una traslazione diretta tra ciò che i cittadini intendono esprimere e il risultato. Detto diversamente, l'accountability (il dare conto) non è un processo maturo, nonostante sia un processo necessario per migliorare la partecipazione. Tanto il processo di accountability, trasparenza del processo e ritorno, come la valutazione della qualità dei servizi pubblici, non sono completi.

Un sesto aspetto che condiziona altrettanto il coinvolgimento dei cittadini è che siano state stabilite e comunicate le regole di partecipazione. Ci deve essere un patto di partecipazione: ruoli e doveri di chi promuove il processo e di chi partecipa, la finalità, i destinatari, le modalità di partecipazione (i modi in cui è possibile partecipare), la durata (data di avvio e di chiusura della consultazione), l'utilizzo che verrà fatto dei contributi forniti e quale effetto avranno sull'azione amministrativa. Cioè il cittadino deve sapere come partecipare e che la sua partecipazione avrà delle conseguenze. In relazione a questo aspetto, la vicensindaca e responsabile dell'area di Conoscenza e Partecipazione del Comune di Sabadell, Gloria Rubio, sostiene:

Un aspetto che condiziona il coinvolgimento dei cittadini è che questi percepiscano che l'organo di partecipazione o il processo partecipativo sono utili, che la partecipazione servirà per qualcosa. Pertanto, prima di avviare un processo partecipativo o prima che l'organo partecipativo inizi a funzionare, deve essere stato stabilito perché, cosa servirà e fin dove la partecipazione potrà incidere sulla decisione finale (in che parametri, budget...).

È particolare l'atteggiamento del quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé, il quale considera fondamentale che le regole e procedure dei processi di partecipazione siano state stabilite d'accordo con tutti:

[...] si devono stabilire le procedure e le regole del gioco, che per di più devono essere state concordate da tutti, perché altrimenti i processi sono profondamente sterili o non si possono raggiungere conclusioni, si possono generare errori e ci possono essere problemi tra la

rappresentanza formale e la rappresentatività [...].

Un altro aspetto messo in rilievo è che bisogna garantire la sostenibilità dei processi partecipativi prima del loro inizio. Di fatto, alcune iniziative non sono andate a buon fine, a causa, ad esempio, della mancanza di risorse o di cambiamenti politici. In particolare, la responsabile di Partecipazione dei cittadini di Sant Feliu, Meritxell Valls, afferma: "Prima di iniziare un processo ci devono essere le condizioni per portarlo a termine. Non si possono presentare progetti che sappiamo che faranno poca strada e che non potranno essere validati, perché creeremmo false aspettative". È da sottolineare che secondo Valls prima di aviare un processo di partecipazione bisognerebbe attivare degli spazi per riflettere a livello politico e tecnico su come si vuole affrontare la partecipazione:

Serve un lavoro precedente a livello politico/ tecnico perché sia effettivamente un canale di partecipazione... Credo che manchino spazi di dialogo e riflessione per chiarire come vogliamo impostare la partecipazione. Ad esempio, è necessario analizzare e modificare il regolamento di partecipazione che risale al 1999, cosa che peraltro è nel programma elettorale da diverse legislature.

In effetti, una delle principali condizioni che sono emerse è che la partecipazione abbia delle conseguenze tangibili, che abbia un effetto sull'azione o decisione pubblica, in modo che le pratiche partecipative non allontanino ancora di più i cittadini. Per cui, è indispensabile garantire le risorse destinate alla partecipazione. Anche se si evidenzia che le risorse destinate a partecipazione sono insufficienti. Ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione cittadina di Badalona, Teresa Puig, afferma: "la verità è che avremmo bisogno di molte più persone nel dipartimento per poter essere presenti in tutti questi meccanismi di partecipazione".

Un altro aspetto evidenziato che può influenzare il coinvolgimento dei cittadini sono le esperienze di partecipazione precedenti. Le esperienze partecipative sono positive quando il cittadino sa che hanno avuto un effetto e una ricaduta sull'azione amministrativa, ma anche quando l'organizzazione del processo, il posto e l'ambiente nel quale si è realizzato, sono stati percepiti come favorevoli. Per cui è fondamentale che le amministrazioni forniscano un feedback per informare sugli effetti che la partecipazione ha avuto e la motivazione delle scelte adottate. La funzionaria di Cultura e Partecipazione di Premià, Dolors Anguera, e la direttrice di EIDOS e consulente esterna del Comune di Premià, Yolanda Giménez, spiegano:

[...] Una delle cose che condiziona il coinvolgimento dei cittadini sono le esperienze precedenti, che implica che i processi vengano svolti in un ambiente confortevole, di dialogo (Giménez) [...] E che ci sia una risposta, perché se dopo una consultazione non si materializzano i risultati o

non si spiegano i motivi del perché, non si può chiedere ai cittadini di partecipare nuovamente (Anguera).

Un altro elemento di rilievo che può facilitare il coinvolgimento dei cittadini è che gli ambiti sui quali si partecipa siano importanti per i cittadini, cioè che riguardino la loro vita quotidiana e che siano a breve e medio termine. Ad esempio, l'assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto di Sant Cugat, Joana Barbany, sostiene:

Un aspetto che facilita la partecipazione è che questa sia su temi più vicini. Se faccio un processo partecipativo su qualcosa che non ha effetto sulla vita quotidiana del cittadino, questo non andrà bene. Se invece riguarda il quartiere, i figli... allora forse sì. I temi a lungo termine costano di più. Devono essere aspetti che toccano la realtà quotidiana.

Un ultimo fattore rilevato che facilita la partecipazione è la legislazione. Come si evidenzia nel capitolo sul quadro normativo (cap. 4.2), la partecipazione dei cittadini è un tema centrale nel quadro normativo Spagnolo locale e nelle norme di riferimento sull'uso delle tecnologie di comunicazione per cui in Spagna questa condizione è garantita. Al riguardo, il funzionario dell'unità di Gestione della conoscenza del Comune di Vilanova, Josep Llopis, afferma:

Per quanto riguarda gli aspetti che favoriscono la partecipazione, credo che ci siano due cose: in primo luogo, che ora ci sono alcune leggi secondo le quali le amministrazioni sono tenute ad ampliare la partecipazione; in secondo luogo, prima di queste leggi, c'è stata una azione civica, che è stata accolta proprio attraverso di queste leggi [...] Credo che la cittadinanza, insieme alla tecnologia, abbiano fatto in modo che l'amministrazione si sia mossa in questa direzione, e che, se c'è una legge, è perché le forze politiche, in generale tutti i partiti politici, ma soprattutto gli assembleari come Podemos, hanno raccolto questa esigenza.

È da sottolineare che Llopis ritiene che sia stata proprio volontà dei cittadini a fare in modo che queste leggi siano state adottate, spingendo sia i partiti politici che le amministrazioni ad ampliare le possibilità di partecipazione.

Per quanto a riguarda specificamente alla partecipazione attraverso la rete, oltre agli aspetti sopracitati, ci sono altri fattori specificatamente relazionati con le tecnologie che possono favorire la partecipazione.

Un primo elemento di rilievo che emerge è che il successo della partecipazione attraverso i media digitali dipende ancora in gran parte dal *digital divide*, tanto in termini di diffusione della rete e della banda larga, come in termini di alfabetizzazione digitale. È particolarmente

esplicito il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, che dice: "La prima [condizione] è che la rete sia effettivamente operativa e la seconda che le persone siano in grado di usarla, dato che c'è un settore di cittadini che ancora è escluso dalla fruizione[...]".

In effetti, in Spagna, il gap tecnologico è ancora considerabile a causa della mancanza di accessibilità alla rete (di un costo molto superiore ad altri paesi dell'Europa) e dell'insufficienza delle competenze digitali. Ad esempio, l'assessore di Partecipazione cittadina e convivenza di Sant Feliu, Javier Molina, afferma:

In Spagna il gap tecnologico è considerevole, internet non raggiunge tutte le case, non tutti sanno usare il computer, navigare in internet, e ancora meno utilizzare Twitter o Facebook... [...]. Siamo consapevoli che anche se vogliamo usare i social network raggiungeremmo un determinato target.

In particolare, gli intervistati hanno la percezione che le competenze ICT da una parte dei lavoratori pubblici sono insufficienti. Ad esempio, la responsabile di Partecipazione dei cittadini di Sant Feliu, Meritxell Valls, dice:

Ci stiamo trovando resistenze all'adozione delle nuove tecnologie, le piattaforme per la partecipazione dei cittadini, i social network... da parte di alcuni lavoratori pubblici, spesso a causa del gap tecnologico generazionale. Sono lavoratori di una certa età, che sono da molto nell'amministrazione, che non capiscono le ICT e per loro rappresentano un problema.

In effetti, a causa della mancanza di competenze digitali degli impiegati pubblici, ma anche di altri fattori istituzionali, speso le amministrazioni non riescono a sfruttare molte delle funzionalità dei media web.

Per cui, una seconda condizione riguarda la necessità di gestire gli strumenti online per la partecipazione con la loro stessa agilità e velocità, piuttosto che con la lentezza e burocraticità delle strutture amministrative. Ad esempio, la coordinatrice dell'area di Nuova governance e Comunicazione di Vilanova, Susana Sanahujes, segnala come condizione necessaria che ci sia "una gestione efficace e agile [dalle amministrazioni] perché i social network sono molto veloci e quello che viene fatto in 10 minuti non ha quasi valore [...]".

D'altra parte, spesso i cittadini, con molte meno risorse, riescono ad anticipare le amministrazioni. Un esempio è citato dal funzionario dell'unità di Gestione della conoscenza di Vilanova, Josep Llopis:

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Secondo i dati dell'ITU (the United Nations specialized agency for information and communication technologies – ICTs), la percentuale di utenti internet in Spagna nel 2015 è del 78,7%.

Molte volte i cittadini si anticipano all'amministrazione. Un esempio è l'applicazione di Renfe, l'app sviluppata dai cittadini è molto meglio che la propria di Renfe perché i cittadini hanno accesso alla tecnologia e ai dati e c'è chi domina il tema e si coinvolge. Questo è un non-stop. Forse possiamo avere un dipartimento [di tecnologia] che sia fantastico e lo faccia molto bene, ma se il resto è un deserto... La tecnologia ti dà gli strumenti, ma l'organizzazione deve accompagnare.

Un terzo elemento evidenziato che condiziona la partecipazione attraverso internet riguarda gli strumenti online per la partecipazione, che, oltre ad essere disponibili, per poter facilitare la partecipazione, devono essere concepiti in termini di usabilità, quindi devono essere facili di utilizzare e intuitivi. Inoltra bisogna evitare di aggiungere requisiti che in presenza non sono necessari come l'autenticazione con la carta d'identità, dato che possono rappresentare un ostacolo alla partecipazione online. Al riguardo, è particolarmente esplicito il funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol:

Uno degli aspetti che può facilitare la partecipazione è che gli strumenti disponibili online siano intuitivi (facili da utilizzare) e facili da capire [...] è importante scegliere gli strumenti che siano stati disegnati dal punto di vista dalla facilità d'uso e non quelli che forse sono meglio ma che in realtà hanno molti filtri. Ad esempio, l'autenticazione con la carta d'identità può rappresentare un ostacolo per la partecipazione, peraltro è facilmente comprovabile se quella persona è iscritta all'anagrafe della popolazione residente o [...] Quando si va a un incontro per entrare non bisogna compilare un modulo, al massimo si deve lasciare il nome, recapito e-mail e telefonico, quindi non ha senso che attraverso internet si debba fare diversamente.

Persino Mallol segnala che gli strumenti devono essere scelti in funzione dello scopo del processo partecipativo e non all'inverso come frequentemente accade: "Spesso abbiamo disponibile uno strumento e cerchiamo di adattarlo a ciò che si aspetta del processo, mentre dovrebbe essere il contrario, prima si dovrebbe sapere cosa si aspetta del processo e poi trovare lo strumento giusto per questo".

Un quarto fattore abilitante è la legislazione relativamente all'utilizzo dei media elettronici poiché si evidenzia che la legislazione al riguardo è poco chiara o insufficiente. In conseguenza, si impone la definizione di regole chiare per la partecipazione online. Al riguardo, la funzionaria di Partecipazione cittadina di Esplugues, Charo Barroso, segnala tra gli ostacoli alla partecipazione attraverso la rete "la mancanza di rigore, sia per assenza di regole del gioco o per deficienze della normativa sui media digitali".

Un quinto elemento di rilevo è la possibilità che internet non rimanga uno spazio neutrale

poiché appare fortemente influenzato da strategie centrali e corporative. La direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón, in riferimento alle potenzialità di informazione della rete, afferma: "[...] sempre che Internet rimanga uno spazio neutrale in quanto a cercare informazione e di avere accesso a tutto, che pare che forse non sarà così".

Un altro elemento di rilievo che emerge è che bisogna attivare degli strumenti di ascolto e analizzare il dibattito che c'è nella rete per poter rilevare l'opinione dei cittadini. Ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione cittadina di Badalona, Teresa Puig, sostiene che "è necessario che le amministrazioni, nella loro gestione dei social network (tecnologici e non tecnologici), sviluppino strumenti di ascolto [...] per comprendere quello che i cittadini stanno discutendo e sapere ciò che per loro conta".

Un ultimo aspetto evidenziato che può rappresentare un ostacolo alla partecipazione attraverso internet è la non consapevolezza del potenziale di internet, sia da parte delle amministrazioni che dai cittadini. Il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, spiega:

[un ostacolo è] anche la mancanza di conoscenza del potenziale di internet, la non percezione di internet come un strumento utile per rafforzare la partecipazione civica, perché noi [amministrazioni] vediamo internet come un potente strumento per facilitare i processi partecipativi, ma l'uso che se ne fa non è né per questioni sociali né politiche, l'80% è spazzatura.

In conclusione, alla luce degli elementi esposti, è possibile evidenziare dodici aspetti che possono stimolare la partecipazione civica (off e online):

- 1. che la partecipazione sia considerata una *priorità politica* e che formi parte della *cultura organizzativa* delle amministrazioni, quindi dell'atteggiamento dei governanti e dei funzionari;
- 2. che ci siano dei *fattori istituzionali, culturali e sociali* per favorire la cultura della partecipazione in modo che i cittadini possano considerare che partecipare è un loro dritto e dovere;
- 3. *disponibilità di strumenti utili* per per la partecipazione (off e online), che siano stati progettati per una vera partecipazione, per cui è importante stabilire dei fattori correttivi per evitare processi viziati o strumentalizzati;
- 4. *che i processi partecipativi siano ben organizzati* affinché i partecipanti possano percepire la loro esperienza partecipativa come positiva;
- 5. che ci sia *informazione sufficiente a supporto della partecipazione* dei cittadini, trasparenza e accountability dei processi, e una strategia di comunicazione efficace

- che tenga conto del linguaggio degli interlocutori;
- 6. *garantire la trasparenza delle amministrazioni* affinché il cittadino possa recuperare la fiducia nelle amministrazioni e nei governanti;
- 7. stabilire e diffondere delle *regole di partecipazione* per ognuno dei processi e strumenti partecipativi;
- 8. garantire la *sostenibilità dei processi partecipativi*, quindi assegnandoli sufficiente risorse economiche e umane;
- 9. che la partecipazione abbia delle *conseguenze tangibili e misurabili* anche attraverso degli appositi indicatori
- 10. fornire un feedback per *informare sugli effetti* che la partecipazione ha avuto e sulla motivazione delle scelte adottate;
- 11. che gli ambiti sui quali si partecipa siano di vero *interesse per il cittadino* e per la Comunità;
- 12. che sia definita una legislazione facilitante e favorente;

E altre otto condizioni tecnologiche che influiscono principalmente alla partecipazione attraverso il web:

- 13. *l'accessibilità alla banda larga*, in termini di disponibilità e costo e le adeguate *competenze digitali* tanto dei cittadini come delle amministrazioni;
- 14. una gestione efficace degli strumenti online;
- 15. la *disponibilità di strumenti* per la partecipazione online che siano stati progettati in termini di *usabilità*;
- 16. la *legislazione sul web* e sugli strumenti web per contenere la possibilità che si faccia un uso improprio di questi strumenti;
- 17. che internet rimanga uno *spazio neutrale*;
- 18. attivare *strumenti di ascolto*;
- 19. la consapevolezza del potenziale di internet.

# 5.3.2. Pratiche partecipative

A partire dai casi riportati nelle interviste è possibile delineare una mappa generale degli strumenti di partecipazione più frequentemente utilizzati dai Comuni della Catalogna, che tendenzialmente coincidono con quelli più utilizzati nel resto della Spagna. <sup>94</sup>

<sup>94</sup> Nel presente capitolo si riportano esempi degli strumenti e processi partecipativi citati dagli intervistati, non si

Una prima tipologia di strumenti sono gli organismi di partecipazione più formali stabiliti dalla regolamentazione giuridica di base degli enti locali: 95 il Consiglio Sociale della città (a Badalona Barcellona, Esplugues, Sabadell e Sant Cugat) 6, che può definire proposte per lo sviluppo economico locale, la pianificazione strategica della città e i grandi progetti ed è formato dai rappresentanti delle organizzazioni economiche, sociali, professionali e di cittadini più rappresentative; gli organi territoriali di gestione decentrata (ad esempio, i cosiddetti "Consejos de distrito" a Sabadell), che mettono insieme consiglieri, rappresentanti di quartiere e associazioni di cittadini; e i Consigli settoriali di partecipazione cittadina, in ambiti come la comunicazione, le donne, la scuola, lo sport, i bambini, la gioventù, lo sviluppo locale, l'ambiente, l'assistenza alle persone con disabilità, la sanità pubblica, i servizi sociali, la solidarietà o l'urbanistica. Il Consiglio Sociale della città e gli organi territoriali di gestione decentrata sono obbligatori soltanto per i municipi più grandi (art. 121 della Legge 57/2003). 97

In alcuni Comuni che per la dimensione del municipio non sono obbligati a stabilire gli organi territoriali di gestione decentrata, hanno costituito una sorta di Consigli territoriali meno formali, come ad esempio in Sant Feliu, le reti di quartiere (cosiddette "Redes de barrio").

Tra i Consigli settoriali, sono da segnalare i Consigli dei bambini e dei giovani, sia per la funzione educativa che svolgono nella formazione dei giovani, sia per la loro iniziale educazione alla partecipazione ai valori e ai comportamenti partecipativi e democratici, sia per la loro composizione (non formati da associazioni) che per le difficoltà di portare questi gruppi in altre aree di partecipazione. Anche se spesso nei Consigli dei giovani partecipano maggiormente giovani già attivi nelle associazioni tradizionali, come centri ricreativi e associazioni di cultura popolare, e a volte anche nelle federazioni giovanili dei partiti politici. Ad esempio: l'Uditorio pubblico dei giovani ("Audiència Pública de Joves") e il Consiglio per i bambini ("Consell d'infants") di Esplugues, rivolti agli studenti di 4ª secondaria e agli studenti di 5ª e 6ª di primaria, rispettivamente; e il Consiglio dei bambini Badalona (CIB), in cui partecipano i bambini da 10 a 12 di scuole (5ª e 6ª di primaria), di centri ricreativi e di altri centri socio-educativi della città. Al riguardo, una testimonianza particolarmente significativa è quella della funzionaria di Partecipazione cittadina di Esplugues, Charo Barroso:

tratta di un elenco esaustivo di tutti i meccanismi utilizzati poiché si considera non rilevante ai fini della ricerca.

<sup>95</sup> Sulla regolamentazione giuridica di base degli enti locali consultare il capitolo sul quadro normativo (4.2.1).

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> All'interno del presente parentesi e di quelli successivi, si evidenziano i Comuni che hanno attivato degli organismi o processi partecipativi citati nel paragrafo.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Sulla regolamentazione giuridica di base degli enti locali consultare il capitolo sul quadro normativo (4.2).

[...] tanto il 'Consell d'Infants' come l''Audiència Pública de Joves' [...] hanno una funzione pedagogica di sviluppo della partecipazione e di sensibilizzazione. Pensiamo che a partecipare si impara partecipando, come nella maggior parte delle cose. Prima facciamo un lavoro didattico, di informazione su un argomento o un centro di interesse che possa richiamare la loro attenzione. Quest'anno i bambini fanno la progettazione di un giardino e i giovani lavorano sull'associazionismo, il volontario e gli atteggiamenti che questi comportano [...] Queste attività si svolgono durante l'anno scolastico e alla conclusione si presentano le proposte e qualcuna la adottiamo subito, soprattutto quelle dei bambini affinché possano vedere che la loro partecipazione è utile, che c'è un risultato, perché alla loro età se non vedono un riscontro immediato è difficile che capiscano.

In secondo luogo, ci sono gli altri strumenti previsti dalla regolamentazione giuridica di base come: la consultazione popolare ("consulta popular"), un referendum municipale su questioni di competenza specifica del comune rilevanti per gli interessi dei residenti; la partecipazione alle riunioni del Consiglio; l'iniziativa legislativa popolare sulle questioni di competenza municipale; e i regolamenti di partecipazione dei cittadini ai municipi. Tuttavia, le consultazioni pubbliche e l'iniziativa legislativa popolare sono strumenti raramente utilizzati dai Comuni, principalmente a causa dei requisiti previsti dalla legge e, in secondo luogo, per fattori culturali, sociali e politici. In particolare, sono emerse una iniziativa legislativa popolare promossa dal movimento antisfratti "Plataforma Afectados por la Hipoteca, PAH" (piattaforma delle vittime dei mutui), anche se di ambito statale, e due consultazioni: la consultazione di Can Sanpere del Comune di Premià di Mar del 2014 e la consultazione della riforma della Diagonal del Comune di Barcellona del 2010. 98

Una testimonianza particolarmente critica relativamente alla consultazione popolare e all'iniziativa legislativa è quella del direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado:

la iniziativa popolare [...] in Spagna è stata molto confusa e a livello locale non ci si è impegnati abbastanza. Ha preso forza quando la piattaforma "Afectados por la Hipoteca" ha presentato un'iniziativa legislativa popolare per la dazione in pagamento. Tuttavia questa iniziativa evidenzia che ci sono cittadini capaci di impegnarsi e di costruire proposte politiche [...]. A Barcellona per presentare un'iniziativa popolare sono necessarie 16.000 firme. Penso che le persone che avrebbero potuto promuovere tali iniziative, come le associazioni più consolidate, hanno preferito parlare direttamente con i sindaci e i consiglieri, dimenticando che la loro

\_

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> Cfr. capitolo sulle consultazioni pubbliche di Premià di Mar e di Barcellona (in cap. 5.3.2).

legittimità non dipende dalla loro capacità di relazionarsi con l'amministrazione, ma dal sostegno dei cittadini.

e riguardo alle consultazioni, Pindado dice che "in generale non si fanno consultazioni pubbliche perché si ritiene che sia sufficiente confrontarsi in questi spazi [Consiglio di città e altri Consigli]". Va ricordato che nel sistema istituzionale spagnolo nessun strumento per la partecipazione dei cittadini, compresi i referendum, è vincolante, con la sola eccezione di coloro che sono stabiliti dalla Costituzione (riforma costituzionale, iniziativa regionale e promulgazione e modifica di alcuni Statuti di Autonomia).

Sulla partecipazione alle riunioni dei Consigli, si possono evidenziare gli esempi citati dagli intervistati come: la richiesta di interventi (massimo cinque) nel Consiglio di Badalona, che devono essere presentati al registro comunale prima delle 14 ore del giorno precedente. E in relazione ai regolamenti di partecipazione dei cittadini municipali, possiamo mettere in evidenza che vari Comuni hanno iniziato il processo di revisioni dei regolamenti, tra questi il più attivo è Sant Feliu.

Oltre a questi, gli strumenti più communente utilizzati sono i bilanci partecipativi, i processi per la definizione dei Piani strategici, sia di municipio che settoriali, e quelli che riguardano delle decisioni più specifiche. Si possono citare, ad esempio, alcuni dei processi che hanno effettuato i Comuni considerati come: i bilanci partecipativi (Sabadell, Esplugues); <sup>99</sup> i piani di azione municipale, "PAM" (Barcellona, Badalona, Esplugues, Premià de Mar, Sabadell, Sant Feliu i Vilanova i la Geltrú); i piani strategici di città (Sabadell); i piani sulle strutture comunali (Premià de Mar, Sant Cugat); i piani settoriali come i piani sull'Agenda 21 (Sabadell), sulla gioventù (Sant Cugat), sullo sport (Sant Feliu) o sulla mobilità (Sant Cugat, Esplugues); dei piani più specifici come quello per la convivenza e la revisione del regolamento di civismo (Sant Feliu, Sabadell), il piano d'azione di emergenza sociale (Vilanova i la Geltrú), il piano di sicurezza dei cittadini (Esplugues) e i piani strategici per lo sviluppo della società dell'informazione (Badalona, Sant Cugat); i processi partecipativi per la modifica di regolamenti municipali come il regolamento Comunale e l'Ordinanza di governo aperto e accesso all'informazione (Sant Feliu)<sup>100</sup>; infine, determinati processi come quello per

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> I Comuni di Sant Cugat e Sant Feliu hanno incorporato per la prima volta i bilanci partecipati, che prevedono di fare entro questo anno. Anche Vilanova i la Geltrú prevede di cominciare a fare bilanci partecipativi in un futuro prossimo.

Nei processi per la modifica del regolamento Comunale e l'Ordinanza di governo aperto e accesso all'informazione di Sant Feliu, hanno partecipato soltanto i gruppi politici del Consiglio municipale.

l'organizzazione e la gestione della festa padronale (Premià de Mar) e altri progetti puntuali come la biblioteca - living Lab (Sant Cugat), che è stata promossa dai cittadini.

Dall'analisi delle interviste emerge che spesso i piani dei Comuni sono partecipati. Ad esempio, la funzionaria di Partecipazione cittadina di Esplugues, Charo Barroso, afferma che "la maggior parte dei piani strategici sono accompagnati in tutto il loro sviluppo dal processo partecipativo, dalla progettazione all'implementazione e, eventualmente, alla valutazione".

Un altro elemento di rilievo riguarda il fatto che la maggior parte dei processi partecipativi si sviluppano nell'ambito urbano, con diversi scopi che vanno dal disegno delle grandi opere pubbliche, agli interventi di riqualificazione di quartieri urbani degradati o di terreni, alla ristrutturazione di piazze e strade e agli interventi per il miglioramento delle strade pubbliche.

È da evidenziare che tutti i Comuni considerati hanno fatto interventi di riqualificazione di quartieri urbani caratterizzati da elevati livelli di degrado sociale, economico e fisico per promuovere lo sviluppo, l'occupazione e l'integrazione con il contesto urbano. Questi interventi sono stati realizzati nell'ambito del programma "Llei de Barris" (detto anche "Pla de Barris"), attraverso il quale il governo della Catalogna ha concesso delle sovvenzioni. Come buon esempio si può segnalare quello di Sant Feliu, che è riuscito ad avere una partecipazione regolare durante tutte le sessioni partecipative. Il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali, Mario Alguacil, afferma:

[...] una esperienza di successo è stato la "Llei de Barris", un progetto molto più modesto, ma con una partecipazione stabile durante gli 8 anni del progetto. Questo progetto ha rappresentato una trasformazione urbana dello spazio pubblico e commerciale di un quartiere della città, che ha avuto effetti positivi nella convivenza [...].

I processi partecipativi per il disegno dello spazio pubblico si sono consolidati fino al punto che uno degli intervistati ritiene che sarebbe impensabile realizzare un'opera pubblica importante nel municipio senza un processo partecipativo. In particolare, il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González, spiega:

Altri processi che hanno funzionato molto bene e che sono molto consolidati sono i processi di disegno dello spazio pubblico ("Disseny d'Espai Públic"), fino al punto che è molto difficile che il Comune possa fare un'opera pubblica rilevante senza passare attraverso un processo partecipativo. C'è stata una sola eccezione, un processo di riprogettazione del "passeig de la plaça Major" che ha generato molte polemiche perché il risultato finale non è piaciuto a nessuno. [...] Sono stati organizzati dei dibattiti per spiegare quello che doveva accadere nel passeig, ma

non è stato un vero processo partecipativo [...] Quasi tutte le opere di una certa dimensione che sono state effettuate nella città negli ultimi sette, otto o dieci anni sono passate attraverso un processo partecipativo.

Infatti, molti Comuni hanno previsto degli strumenti partecipativi per la realizzazione di opere pubbliche come ad esempio l'Udienza pubblica di opere ("Audienza pública de obras") di Esplugues. Anche se spesso questi strumenti servono solo per presentare i progetti o al massimo generare un dibattito intorno i progetti.

Infine, alcuni Comuni hanno adottato strumenti particolari, tra i quali sono da segnalare: l'intervista con il sindaco di Sant Feliu de Llobregat, che si svolge attraverso Internet l'ultimo giovedì di ogni mese; le lettere ai consiglieri comunali a Badalona, per fare richieste, osservazioni e proposte ai membri del Consiglio via internet, attraverso la piattaforma Consensus; "L'alcaldessa als barris" (il sindaco nei quartieri) a Esplugues, incontri informali tra il sindaco e gli abitanti dei diversi quartieri per conoscere le esigenze e le preoccupazioni dei cittadini e per concordare e dare priorità alle azioni da effettuare nei quartieri; e i Forum di cittadini a Premià de Mar o le Assemblee municipali aperte di Vilanova i la Geltrú, entrambe sessioni pubbliche aperte ai cittadini per spiegare questioni di interesse generale e ricevere le opinioni dei cittadini in materia.

#### Le consultazioni pubbliche di Premià di Mar e di Barcellona.

Tra i processi partecipativi presentati dagli intervistati si è ritenuto opportuno analizzare in dettaglio due consultazioni in ambito urbanistico, interessanti per la loro singolarità e perché sono state svolte utilizzando piattaforme elettroniche di votazione. Tra l'altro va ricordato che le consultazioni pubbliche in ambito urbanistico, attengono proprio i processi partecipativi: le politiche urbanistiche sono il cuore di una comunità e di un territorio. Il territorio è il risultato della fecondazione della natura da parte dell'uomo, da parte della sua cultura; L'urbanistica non attiene solo le case, le strade, i giardini, ma determina (anche come indicatore europeo) la qualità della vita (basti pensare agli spazi verdi per bambini ed anziani, alla viabilità, alla cromaticità degli edifici, ecc.).

La prima, la consultazione di Can Sanpere, è stata promossa dal Comune di Premià di Mar nel 2014 per fare decidere ai cittadini se espropriare i terreni di un'antica fabbrica per destinarli a servizi pubblici e zona verde, è stata considerata un'esperienza di successo. Mentre la seconda, la consultazione della riforma della Diagonal, realizzata dal Comune di Barcellona nel 2010 per fare scegliere ai cittadini il modello di ristrutturazione di una delle principali vie

della città, è stata ampiamente contestata e ha avuto un'immagine molto negativa, come evidenziato anche dalla stampa. <sup>101</sup>

La consultazione di Can Sanpere, si inquadra in un singolare scenario frutto delle dinamiche politico-istituzionali in atto sulla questione dell'indipendenza della Catalogna, che ha portato al segretario Comunale a emettere un parere negativo in merito alla fattibilità giuridica della consultazione. <sup>102</sup>

Lo strumento scelto per poter effettuare la consultazione di Premià de Mar è stato la consultazione non referendaria, <sup>103</sup> disciplinato dal regolamento municipale su governo aperto e partecipazione dei cittadini adottato nel 2013. Sicuramente questa consultazione è stata possibile grazie alla tenacia del sindaco, che ha potuto neutralizzare la posizione negativa del segretario Comunale grazie a due pareri esterni di rinomati giuristi. Entrambi i pareri hanno concordato sul fatto che la consultazione era regolata esclusivamente dal regolamento municipale su governo aperto, dissociandola della legge 10/2014 sulle consultazioni popolari non referendarie che era stata messa in discussione dalla Corte costituzionale. <sup>104</sup>

In relazione al modo in cui si è potuta effettuare la consultazione, il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, già direttore generale del Comune di Premià, spiega:

Quando lavoravo nel comune di Premià de Mar, abbiamo fatto un referendum per fare decidere ai cittadini se espropriare dei terreni [...], espropriare aveva un costo di circa € 7MM (da un bilancio Comunale di € 21MM). Il Comune avrebbe potuto espropriare il terreno direttamente con un procedimento amministrativo, senza consultare l'opinione dei cittadini, invece per poter fare una consultazione referendaria bisognava chiedere l'autorizzazione al Consiglio dei Ministri. Peraltro, la consultazione si è potuta realizzare, nonostante i pareri legali contrari,

<sup>102</sup> Si fa riferimento alla L4/2010 (sulle consultazioni popolari referendarie) e la L10/2014 (sulle consultazioni popolari non referendarie e altre forme di partecipazione cittadina), adottate dal Parlamento catalano per permettere ai cittadini di votare sul loro futuro rapporto con lo Stato spagnolo, che in seguito ai ricorsi presentati dal governo spagnolo, sono state sospese in via cautelare dalla Corte costituzionale spagnola (TC). Cfr. cap. 4.2.2. sulla legislazione delle Comunità Autonome.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> Sulle critiche e immagine negativa della consultazione della Diagonal, confrontare i comunicati stampa dal 15 al 21/05/2010, disponibili online in un dossier del Consiglio della città in: http://www.conselldeciutat.cat/site/files/54/diagonal\_premsa\_21-05-10.pd

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Una consultazione non è referendaria quando le persone chiamate ad esprimere la propria opinione attraverso il voto non sono il corpo elettorale (ad esempio persone di più di 16 anni e elettori registrati stranieri) e/o quando la procedura non è garantita dal sistema elettorale, quindi dalla Commissione elettorale e dalla procedura elettorale.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Le relazioni del servizio legale municipale e i pareri dei giuristi Pablo Navarro (Price Waterhouse) e Josep Ramon Fuentes (Università Rovira i Virgili) son disponibili online in: http://www.premiademar.cat/document.php?id=1009

perché tutti i gruppi politici Comunali hanno deciso di farla e perché il sindaco personalmente l'ha presa in seria considerazione.

Il processo di consultazione si è strutturato in due fasi: una prima fase di informazione e discussione pubblica, la quale ha compreso delle sessioni informative e di dibattito pubblico, la pubblicazione d'informazione nel sito e l'invio ai cittadini di informazioni sulle regole di funzionamento della consultazione e sul tema oggetto della consultazione; una seconda fase di votazione mediante un questionario a una sola domanda: "è d'accordo che il Comune espropri i terreni dell'antica fabbrica Can Sanpere per destinarli a strutture pubbliche e zona verde?", con due sole possibili risposte: "si" o "no".

La consultazione si è tenuta dal 12 al 20 dicembre 2014 con le modalità online (inserendo il numero della carta d'identità e la password presente nella scheda elettorale) e in presenza, nelle urne che sono state messe a disposizione appositamente (con la scheda elettorale e la carta d'identità). I requisiti richiesti per poter esercitare il proprio diritto di voto sono stati: essere registrati nell'anagrafe della popolazione residente del Comune di Premià de Mar, avere compiuto 16 anni entro 1'8 ottobre 2014 e soddisfare uno dei seguenti requisiti: avere nazionalità spagnola; essere cittadino di un paese dell'Unione Europea, Islanda, Liechtenstein, Norvegia o Svizzera; avere la residenza legale in Spagna.

Nell'opinione delle intervistate del Comune di Premià, la funzionaria di Cultura e Partecipazione di Premià, Dolors Anguera, e la direttrice di EIDOS e consulente esterna del Comune di Premià, Yolanda Giménez, questa è stata un'esperienza di successo sulla base del numero di partecipanti (18% della popolazione) e dei risultati:

Un processo che consideriamo di successo è la consultazione di Can Sanpere, dati il numero di persone che hanno partecipato e i risultati (Giménez) [...] Ha votato il 18% della popolazione, che è abbastanza se si compara con altri processi come la consultazione sulla Diagonal a Barcellona dove hanno partecipato l'8% nonostante tutta la pubblicità che aveva avuto (Anguera) [...] In generale la partecipazione in questi processi è tra il 5% e il 7% della populazione (Giménez).

A loro avviso, tre sono gli elementi che hanno condizionato positivamente l'esito di questa consultazione. In primo luogo, il fatto di avere definito dall'inizio le norme di funzionamento del processo. Al riguardo, Giménez spiega:

Nel caso della consultazione di Can Sanpere è stato importante concordare tutto dall'inizio, senza che ci fossero ulteriori cambiamenti [...]. Prima di aviare la consultazione, è stato approvato in plenaria dal Consiglio comunale un documento con le norme che la disciplinavano,

che conteneva tutte le regole del gioco: la domanda sottoposta a consultazione, come e dove si poteva votare, il Comitato di sorveglianza...

In secondo luogo, sono state decisive le azioni di comunicazione realizzate e le informazioni rese pubbliche sul processo. Giménez racconta che "prima della votazione c'è stata una fase di informazione molto importante perché era necessario spiegare tutte le possibilità e quello che sarebbe potuto accadere". In particolare, l'intervistata fa riferimento a due aspetti critici che bisognava chiarire. Da un lato, che il finanziamento poteva mettere a rischio i poteri impropri che il Comune esercitava come la cooperazione internazionale o lo scuolabus. E dall'altro lato, che se l'espropriazione veniva approvata successivamente sarebbe stato necessario cambiare il Piano urbanistico comunale ("Pla d'Ordenació Urbanística Municipal- POUM"), attività tuttora in corso. Al riguardo, Anguera dice: "abbiamo preso l'idea da una esperienza svizzera che siamo andati a studiare".

In particolare, la campagna di informazione della consultazione ha compreso: 105

- la pubblicazione nel sito delle norme di funzionamento della consultazione, le relazioni delle diverse aree organizzative (segretario comunale, controllore finanziario, dipartimento partecipazione, servizio territorio, dipartimento giuridico...) e degli esperti esterni, il calendario degli eventi organizzati durante il periodo di informazione e di dibattito pubblico, i risultati delle discussioni e i contributi delle organizzazioni della società civile, gli accordi del comitato di sorveglianza e di controllo e del comitato di consultazione pubblica; 106
- delle sessioni informative e di dibattito pubblico, in una delle quali il controllore finanziario del Comune ("interventor") ha spigato le opzioni di finanziamento dell'espropriazione e i relativi rischi;
- l'invio a tutti i cittadini di più di 16 anni della scheda elettorale per votare in presenza, nella quale c'era anche la password per votare tramite Internet, insieme un documento con le informazioni sintetiche sul processo (14 pagine in formato DIN A5). Nel documento informativo era previsto uno spazio per ognuna delle parti coinvolte nel processo per manifestare la propria posizione se esse lo ritenevano idoneo. Lo spazio non utilizzato rimaneva in bianco per dare conto che non si era esercitato il diritto di

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Si è preferito, in luogo di riportare i brani delle interviste, fare un riassunto delle azioni di comunicazioni svolte allo scopo di poter offrire una visione sintetica nonché più precisa, data la rilevanza del tema.

Tuttora è disponibile la documentazione sulla Consultazione di Can Sanpere nell'indirizzo web http://www.premiademar.cat/document.php?id=1009

esprimere il parere. 107

Infine, un altro fattore che ha contribuito al successo dell'iniziativa è stato rendere pubblico come era configurato il sistema di garanzie del processo e di sicurezza dei seggi elettorali. Il sistema di garanzie era costituito da: la Commissione di monitoraggio e controllo (formata da 11 persone proposte dal Consiglio e di 12 proposte dai cittadini), responsabile di assicurare la trasparenza e l'efficacia delle diverse fasi del processo partecipativo, e da un Comitato di consultazione pubblica (costituito dal difensore civico), responsabile di risolvere i conflitti e i problemi di interpretazione che potessero esserci durante la consultazione.

Mentre nelle urne, oltre alle tradizionali norme di funzionamento dei seggi elettorali, negli orari di chiusura una webcam registrava in tempo reale la situazione nel seggio e chiunque poteva monitorare attraverso internet. Inoltre per attivare l'urna elettronica (sia per avviare il processo di voto che per fare il conteggio) era necessario introdurre almeno quattro delle carte elettroniche che erano state fornite ai membri del seggio elettronico dalla società responsabile del sistema di votazione elettronica. <sup>108</sup>

Essendo nove giorni di votazioni, anche attraverso internet, era critico garantire l'affidabilità del processo affinché nessuno potesse mettere in dubbio il risultato della votazione. Giménez spiega:

Può sembrare una banalità ma in altri processi questo è stato il problema. La sfiducia della gente nei confronti di alcune questioni come questa può essere un vero problema, fino al punto di poter pensare che durante la notte si potrebbero cambiare i voti. Qui i cittadini e le associazioni potevano avere controllo durante la votazione e nell'orario di chiusura via internet [...]. Abbiamo dovuto ragionare su molti aspetti del sistema di garanzie affinché che nessuno potesse mettere in dubbio il risultato della votazione, [...] la questione più difficile è stata il voto elettronico, per la paura di usare il voto elettronico

Il risultato della consultazione è stato l'espropriazione dei terreni, tuttavia si sta ancora modificando il piano urbanistico per poter destinare i terreni a strutture pubbliche e zona verde.

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> Il documento informativo conteneva le seguenti informazioni: a) Una sintesi delle varie relazioni tecniche sull'importanza della consultazione e sulle conseguenze della espropriazione o della non espropriazione dei terreni (6 pagine); b) una pagina per ogni gruppo politico locale per esprimere la loro posizione (5 pagine); c) lo stesso spazio per la "Plataforma Can Sanpere 100% públic" (1 pagina); d) lo stesso spazio per il proprietario del terreno (1 pagina); e) lo stesso spazio per il coordinatore delle associazioni di vicinato del municipio (1 pagina).

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> I seggi elettorali presenziali erano composti da un massimo di tre persone, due scelte in modo casuale dall'anagrafe di residenti o volontari e una del consiglio comunale. Il seggio elettorale elettronico era composto da sette persone, una per ogni gruppo politico comunale, un rappresentante dalla Commissione di monitoraggio e controllo ed una altra persona dal Comitato di consultazione pubblica.

Per garantire la continuità del progetto è stato firmato un documento in seduta plenaria poiché in Spagna le consultazioni non sono giuridicamente vincolanti. Al riguardo, le intervistate riferiscono:

Non può essere giuridicamente vincolante (Giménez) [...] ma c'è un impegno a livello politico, che anche se cambiassero i politici si farebbe, penso che ci sia qualche documento in questo senso (Anguera). È stato concordato quando è stato approvato dalla plenaria [...] da tutti i consiglieri tranne di uno del PP che si è astenuto (Giménez).

Per quanto riguarda la consultazione relativa alla riforma della avenida Diagonal di Barcellona, 109 questa era stata impostata dal Consiglio comunale con l'obiettivo di trasformare la Diagonal da una via con 8 corsie con traffico intenso a una via con ridotto passaggio veicolare, riservata alla circolazione dei mezzi pubblici e di una nuova linea di metropolitana di superfice (un tram con la funzione di snodo dei trasporti), ampliando lo spazio pedonale e inserendo una pista ciclabile. Quindi, si trattava di fare decidere ai cittadini se trasformare la Avinguda Diagonal in un ampio boulevard o in una "rambla".

Anche in questo caso si è trattato di una consultazione non referendaria dato che potevano esercitare il loro voto tutte le persone iscritte nell'anagrafe della popolazione residente del Comune di Barcellona prima dell'1 gennaio 2010 che avessero compiuto 16 anni entro il 9 maggio.

La votazione si è realizzata mediante voto elettronico dal 10 al 16 maggio 2010 in presenza (nei seggi elettorali)<sup>110</sup> o via internet. La votazione in presenza, si effettuava mediante urne elettroniche con schermo tattile, che erano state abilitate con una chiave di accesso fornita al cittadino dopo l'identificazione con la carta di identità. Il voto via internet si poteva effettuare nel sito web della consultazione, con firma digitale (con lettore di smart card o con certificato digitale online)<sup>111</sup> o con un codice di accesso che si trasmetteva via SMS, e attraverso i portali delle entità collaboratrici (università, banche)<sup>112</sup> e i siti del Comune e del governo della Catalogna. In questo ultimo caso, l'elettore si identificava con i codici di accesso che utilizzava

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> La avenida Diagonal è una delle principali vie di Barcellona che taglia da est ad ovest la città.

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Sono stati attivati 108 seggi elettorali ("Puntos de Consulta Presencial, PCP"), prevalentemente in strutture comunali.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Specificamente, sono state previste le firme digitali seguenti: la carta d'identità elettronica o le firme digitali di CATcert e di FNMT (con lettore di smart card) e i certificati digitali online di ANCER, ANF, AC Camerfirma, AC, FirmaProfesional (con numero PIN).

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> Le entità collaboratrici erano: le università UB, UOC, UPC e UPF; le banche BBVA, Caixa de Catalunya, La Caixa e Banco de Sabadell.

in questi portali e successivamente, una volta verificato che formasse parte del censo elettorale, riceveva un codice di accesso per posta.

Il processo della consultazione della Diagonal ha compreso ben cinque fasi ed è durato più di un anno: una prima fase di informazioni e comunicazione ai cittadini (tra febbraio e maggio 2009); una seconda fase di raccolta di contributi dai cittadini al progetto (da giugno a settembre 2009); una terza fase di restituzione attraverso una lettera personalizzata ai cittadini che avevano presentato delle proposte mediante la scheda partecipativa; una quarta fase di discussione delle alternative proposte a votazione, nella quale c'è stata una campagna di comunicazione e informazione importante; e infine la fase di votazione mediante voto elettronico in presenza (dal 10 al 15 maggio) o via internet (dal 10 al 16 maggio 2010).

Durante la fase di raccolta di contributi, i cittadini hanno potuto presentare le loro proposte mediante una scheda partecipativa, che gli era stata fornita di persona, o attraverso il sito Internet del processo. Sono stati presentati 175.000 contributi da 30.000 persone. Inoltre sono stati organizzati dei tavoli settoriali con le associazioni, uno dei quali con i rappresentanti delle associazioni dei residenti nei quartieri interessati alla riforma della Diagonal, e dei laboratori di dibattito in 23 scuole e istituti della città, con una partecipazione di circa 900 studenti.

Tra le azioni di comunicazione svolte durante la fase di discussione preliminare alla votazione, oltre a una importante campagna mediatica, ci sono state delle giornate informative con esperti sul progetto, una esposizione pubblica del progetto di natura eminentemente grafica e informativa nel quartiere (nei giardini di Gràcia) e la pubblicazione nel sito web della consultazione di tutte le informazioni sul processo e di materiale divulgativo grafico e video per mostrare le alternative oggetto di consultazione.<sup>113</sup>

Nonostante la complessa pianificazione e l'importanza del percorso partecipativo, la consultazione di Barcellona è stata molto controversa e ha avuto delle conseguenze negative che hanno portato alle dimissioni dei responsabili. Tra le ragioni che hanno condizionato l'immagine negativa della consultazione di Barcellona, ci sono degli aspetti oggettivi come l'elevato costo o i problemi tecnologici durante la votazione, e altri aspetti meno oggettivi, ancora oggi tema di discussione.

<sup>113</sup> Il sito web della consultazione (www.bcn.cat/diagonal) non è più disponibile.

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> In particolare si fa riferimento alla destituzione del primo vice sindaco, Carles Martí, dal sindaco e alla dimissione della responsabile dei sistemi informativi del Comune di Barcellona, Pilar Conesa.

Inizialmente, la consultazione contemplava due opzioni di riprogettazione, entrambe con il tram come protagonista: A) trasformare la avenida in una "rambla" (due carreggiate laterali e una vasta area pedonale al centro); B) in un "boulevard" (strada ridotta al centro con ampi marciapiedi ai lati). In seguito, conseguentemente alle pressioni dei gruppi politici dell'opposizione (CIU e PP) e della lobby automobilistica, è stato deciso di aggiungere l'opzione C) "nessuna delle due opzioni precedenti", che non era una vera alternativa di ristrutturazione come le A e B.

Come risultato delle votazioni, invece di raccogliere consensi, il consiglio si è visto boicottare il tentativo di riforma dalla maggioranza dei votanti (l'80%) che si sono schierati per mantenere lo stato attuale dell'avenida Diagonal (opzione C).

In secondo luogo, è stato giudicato inopportuno avviare una consultazione urbanistica di questo tipo in mezzo di una grave crisi economica, non solo per l'elevato costo della consultazione, ma soprattutto per il costo della proposta di intervento. Secondo i dati forniti dal quarto vicesindaco, Ramon Garcia-Bragado, il costo per realizzare la consultazione è stato di 3,17 milioni di euro, tra i quali la parte più discussa è stata la spesa di 1,3 milioni in comunicazione e diffusione (947.000 in comunicazione e pubblicità, 376.292 nella diffusione delle proposte di trasformazione A e B). Il resto dei 3,17 milioni, distribuiti come segue: 606.000 nel processo partecipativo precedente alla consultazione, 452.983 nella piattaforma di voto, 424.948 in personale (esterni e funzionari) destinato a informare nei luoghi previsti per il voto, 239.000 in mobilio, 130.000 in sicurezza e infrastrutture.

In terzo luogo, riguardo alle cifre di partecipazione, nonostante lo sforzo mediatico, hanno votato 172.161 persone su un totale di 1.414.783 con diritto al voto (12,17% del censimento). Un livello di partecipazione che contrasta ampiamente con le cifre delle elezioni generali del 2004 e del 2008 (77.89% e 72.17% degli elettori, rispettivamente) e delle elezioni comunali del 2007 (49,62%), percentuali molto superiori a quella della consultazione della Diagonal (Moreno Jiménez & Velázquez Arguedas, 2011, p. 27).

D'altra parte, le cifre di partecipazione nella consultazione di Barcellona, comparate con quelle di altri processi partecipativi simili, anche a livello internazionale, sono più che rispettabili (Brugué, 2010).<sup>116</sup> Considerato che la percentuale di partecipazione nel quartiere

Dati forniti dal quarto vicesindaco e assessore alla Pianificazione urbana e Regime interno, Ramon Garcia-Bragado, nella commissione per la Presidenza, Territorio e Funzione Pubblica del 19 maggio 2010. Cfr.: http://www.conselldeciutat.cat/site/files/54/diagonal\_premsa\_21-05-10.pdf

<sup>116</sup> Secondo la direttrice di EIDOS e consulente esterna del Comune di Premià, Yolanda Giménez, la percentuale

oggetto della riforma (Eixample) è stata del 21%,<sup>117</sup> è probabile che la partecipazione sarebbe stata più alta se il processo fosse stato soltanto aperto ai cittadini interessati (Montalván Calderón, 2015, p. 31).

In quarto luogo, ci sono stati dei problemi con il sistema di votazione, che si è bloccato in diverse occasioni impedendo il voto di centinaia di persone, e dei problemi relativi alla fragilità del sistema di sicurezza del voto e al sistema utilizzato per identificare il votante relativamente alla protezione dei dati personali. In particolare, stando alle informazioni pubblicate dalla stampa, è stato falsato il voto del presidente del PP nel Consiglio comunale, Fernández Díaz. Al riguardo, Montalván sostiene:

Resulta preocupante que el mecanismo de identificación, basado en el número de DNI y fecha de nacimiento enviados por SMS, recibiendo un código de autentificación para introducir en la pantalla de votación, vulnera uno de los requisitos esenciales del voto, solo hace falta recordar la gran trascendencia que tuvo las deficiencias demostradas por los casos del jefe del Partido Popular en el Ayuntamiento Barcelona o de la Infanta Cristina (Montalván Calderón, 2015, p. 32).

In quinto luogo, sono stati evidenziati una serie di questioni relative alla possibile politicizzazione del processo e strumentalizzazione da parte dei partiti politici che hanno portato ai cittadini a percepire che la finalità della consultazione era legittimare socialmente una decisione che era già stata assunta. Colpisce soprattutto il fatto che la conclusione del processo sia stata la dimissione del suo responsabile, pubblicamente richiesta dallo stesso sindaco poiché il risultato di un processo di partecipazione dovrebbe essere quello di identificare la posizione di maggioranza della cittadinanza. Al riguardo J. M. Moreno e M. Velázquez segnalano:

La dimisión del Teniente de Alcalde de la ciudad, solicitada públicamente por el propio Alcalde, ha resultado como mínimo llamativa, pues la actual cultura política no suele ser muy dada a los ceses y dimisiones, ni al reconocimiento de los errores. En principio, el resultado a corto plazo de un proceso participativo debería ser la identificación de la postura mayoritaria de la ciudadanía. No parece apropiado que la conclusión del proceso sea la dimisión de su responsable (al margen del resultado), pues con esa decisión se está amparando la postura de quienes dudaban

di partecipazione di processi partecipativi simili è dal 5% al 7% della popolazione.

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Cfr. http://elpais.com/diario/2010/05/17/catalunya/1274058438\_850215.htm

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> Sulla possibile strumentalizzazione della consultazione di Barcellona consultare anche R. Carrera (2010).

de la "honradez" de la propuesta (Moreno Jiménez & Velázquez Arguedas, 2011, p. 34).

Infine, l'oggetto della consultazione, è stato considerato troppo tecnico per una prima esperienza di voto elettronico (Montalván Calderón, 2015, p. 31).

Come conclusione, gli argomenti che hanno generato più dibattito e che hanno contribuito all'immagine negativa della consultazione di Barcellona sono: il risultato della votazione, l'elevato costo, le cifre di partecipazione, i problemi tecnologici e gli aspetti legati alla sicurezza del sistema di votazione, la possibile strumentalizzazione del processo e la complessità dell'oggetto della consultazione.

Per concludere, si può evidenziare l'opinione del direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, che quando parla delle esperienze innovative di Barcellona, sostiene che

il processo di partecipazione sulla Diagonal avrebbe potuto essere una di queste [esperienze innovative], ma il risultato non è stato proporzionato allo sforzo economico. Il modello di 'parlare prima' e chiedere successivamente attraverso il voto, era potente ma in pratica il risultato è stato ridotto alle dimissioni del responsabile politico.

# Frequenza delle pratiche partecipative.

Nonostante la frequenza con cui si ricorre alla partecipazione vari da un Comune all'altro, si può rilevare che per quanto riguarda la partecipazione più formale ai Consigli, i Comuni adottano una periodicità di solito mensile per le riunioni del Consiglio Comunale e trimestrale/quadrimestrale per i Consigli di città, territoriali e settoriali. Anche se tra una seduta e un'altra dei Consigli a volte i loro membri si riuniscono per lavorare su temi specifici. Ad esempio, l'assessore e commissario per la Partecipazione dei Cittadini di Sant Cugat, Joan Puigdomènech, spiega che "la periodicità minima dei Consigli di quartiere è di tre mesi, anche se tra le sedute c'è un lavoro di gruppi su temi specifici e ci sono riunioni tra i diversi gruppi".

Riguardo agli altri strumenti partecipativi, a eccezione del bilancio partecipativo, che quando è più istituzionalizzato si fa annualmente, è più difficile definirne la periodicità, che varia a seconda dell'iniziativa. Ad esempio, l'intervista online con il sindaco di Sant Feliu, che è mensile, mentre gli incontri con il Sindaco a Esplugues, si fanno tre o quattro volte all'anno.

In relazione ai processi partecipativi, la frequenza con cui vengono realizzati dipende in gran parte dalla dinamica politica dei governi in carica e dei diversi dipartimenti e anche da altri fattori congiunturali come possono essere l'economia o le opere pubbliche in programma. Una testimonianza particolarmente esplicita è quella del funzionario del dipartimento di

# Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol:

Abitualmente in ogni legislatura si realizzano dei processi partecipativi che sono strettamente legati agli obiettivi del mandato, ad esempio gli ultimi percorsi effettuati come il Piano d'edilizia abitativa, il Piano per l'infanzia e il Piano per la gioventù. Quindi, i processi si fanno in funzione della dinamica non solo politica, ma anche tecnica perché a volte c'è la necessità di rivedere questi piani e talvolta anche la legge stabilisce che le revisioni devono essere fatte con determinate forme di partecipazione. Altre volte, per iniziativa politica di alcune delle aree. Pertanto, i processi partecipativi si fanno in base a quello che emerge e non perché ci sia una programmazione generale.

Infine, c'è la partecipazione legata alle tematiche tecnologiche, all'open government e all'innovazione che, da quanto è emerso, è più spontanea e pertanto non ha una periodicità. In particolare, l'assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto di Sant Cugat, Joana Barbany, spiega:

Abbiamo due aree: quella che gestisce Joan [Puigdomènech] di partecipazione tradizionale, come il Consiglio della città o i Consigli di quartiere, le riunioni dei quali sono periodiche, e quella che gestisco io più d'innovazione, nella che non c'è una periodicità stabilita sino che è più spontanea, "al volo" [...] Un esempio di innovazione aperta sarebbe una sessione su Living Lab che abbiamo fatto in una biblioteca su iniziativa di alcuni cittadini, che è comunque partecipazione.

# In quali fasi delle politiche pubbliche le amministrazioni locali attivano processi partecipativi.

Alla luce dell'analisi delle interviste raccolte, si può sostenere che i Comuni attivano la partecipazione del cittadino principalmente nella fase di disegno delle politiche, poco nella fase d'implementazione e raramente nella fase di valutazione. Una testimonianza particolarmente significativa è quella del direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, secondo il quale nel passato la partecipazione era finalizzata ad ottenere i pareri dei cittadini su determinati progetti, soprattutto nell'ambito delle opere pubbliche e su come organizzare lo spazio pubblico:

Veniamo da un modello tradizionale nel quale la partecipazione fondamentalmente consisteva in convocare i cittadini per avere i loro contributi su un'idea di intervento sul territorio, soprattutto in progetti tradizionali di trasformazione dell'uso dello spazio pubblico o dell'economia di una determinata zona. Come conseguenza, la partecipazione principalmente si promuove nella fase di progettazione, a eccezione di qualche progetto come quello di "Llei Barris" (in fase di completamento), il quale ha avuto una partecipazione importante durante l'intero progetto, dalla

progettazione, al monitoraggio e alla rendicontazione [...].

Comunque è possibile trovare esempi di Comuni catalani e spagnoli che hanno sviluppato la partecipazione nelle tre fasi come il processo per la riqualificazione di quartieri urbani citato da Alguacil ("Llei Barris"). Al riguardo, il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado:

Dal ripristino della democrazia nel 79, molti dei Comuni catalani e spagnoli, e in particolare la città di Barcellona [...] hanno cercato di includere la partecipazione nelle diverse fasi di sviluppo delle politiche. Alcuni lo hanno fatto dall'inizio del processo (nel disegno), altri durante l'esecuzione, e altri perfino nella fase di completamento per monitorare il grado di gradimento percepito.

Nella fase d'implementazione, la partecipazione spesso si riduce al monitoraggio dell'attuazione delle politiche e della realizzazione dei progetti o a stabilire delle priorità tra una soluzione o un'altra, mentre sono pochi i Comuni che cedono la gestione di spazi pubblici. Ad esempio, il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil spiega:

In generale la partecipazione durante l'implementazione si riduce al controllo della attuazione di alcuni progetti, ad eccezione di alcune servizi municipali, la gestione dei quali è ceduta a soggetti che hanno capacità di gestione e un certo potenziale per attirare gli utenti, affinché siano gestite secondo la logica pubblica.

Peraltro, una caratteristica della partecipazione in questa fase è che spesso si tratta di una partecipazione più disorganizzata, da cittadini che contestano, ad esempio, l'esecuzione di qualche opera pubblica. Ad esempio, il quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé, sostiene che nella città di Sant Feliu "ci sono stati meno processi di partecipazione relazionati con la fase di esecuzione, nonostante sia una delle fasi in cui si ricevono più lamentele dai cittadini [...]."

Per quanto riguarda la partecipazione nella fase di valutazione, questa è ancora in uno stato embrionale e sono rari i processi di valutazione partecipati in questa fase. Spesso si tratta di una valutazione più soggettiva, che non si basa su elementi di valutazione oggettiva, e di una partecipazione poco strutturata.

Tra gli esempi in cui i Comuni promuovono la partecipazione in questa fase ci sono i processi partecipativi negli ambiti di cultura e gioventù del Comune di Premià de Mar e degli strumenti di partecipazione di Vilanova come l'Assemblea municipale aperta ("Assemblea Municipal Oberta, AMO"), nelle sessioni della quale si valuta l'esecuzione delle proposte

approvate nelle assemblee precedenti. In particolare, la funzionaria di Cultura e Partecipazione di Premià, Dolors Anguera, afferma:

Negli ambiti di cultura, festival e gioventù [...] abbiamo un input diretto dalle associazioni e dai cittadini. In queste aree abbiamo molti anni di esperienza nel fare valutazione partecipata, anche se è un'area particolare che lavora a stretto contatto con le persone e con la loro opinione da molti anni.

Riguardo agli esempi di Vilanova, la coordinatrice dell'area di Nuova governance e Comunicazione, Susana Sanahujes, spiega:

Credo che nella valutazione è dove si fa meno, anche se si fa in altri modi. Per esempio, nel piano d'azione comunale ("Plan de Actuación Municipal") ci sono sistemi di valutazione partecipativa. Ci sono anche diversi consigli di partecipazione, in cui i partecipanti possono valutare e rivedere ciò che è stato fatto negli ultimi anni [...] Forse è ciò che è meno strutturato ma penso che comunque si faccia [...] Nelle assemblee municipali aperte ("Asambleas Municipales Abiertas, AMB") vengono presentate e discusse delle proposte, che nella seduta successiva si votano per decidere con tutti i presenti quali delle proposte saranno adottate. Nella successione assemblea si valuta se sono state realizzate le proposte approvate nell'assemblea precedente.

Da entrambi gli esempi emerge che i casi in cui si promuove la partecipazione in questa fase sono eccezionali e non strutturati.

Tra gli aspetti che rendono difficile inserire la partecipazione nella fase di valutazione ci sono il fatto che gli elementi di valutazione non sono abbastanza sviluppati e che i Comuni non sono ancora sufficientemente trasparenti. In questo senso, è particolarmente esplicita la testimonianza del quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé:

Per quanto riguarda la fase di valutazione, che credo sia una delle più importanti, questa è dal tutto 'inesplorata'. Ciò, che sarebbe necessario è avere gli elementi (processi) di valutazione più sviluppati, un tema nel quale le amministrazioni pubbliche sono molto indietro, dato che non si può convocare i cittadini a partecipare a un processo di valutazione quando la documentazione necessaria non è disponibile.

Due sono le riflessioni che emergono da queste evidenze: la prima che non esiste una pianificazione delle fasi nelle quali favorire la presenza dei cittadini, ma che la partecipazione solitamente è progettata in funzione delle politiche e dei progetti in corso, perfino in funzione degli strumenti partecipativi disponibili. Al riguardo, è particolarmente esplicito il funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol:

Non c'è una programmazione che consenta dire in quali fasi delle politiche pubbliche si

promuove la partecipazione dei cittadini. Credo che spesso risponda più a ciascuno dei progetti o politiche o anche agli spazi partecipativi disponibili. [...]. Per quanto riguarda la valutazione, la partecipazione è stata attivata per la diagnosi di politiche che erano in atto, che in un determinato momento, per qualche piano settoriale, dovevano essere riviste o si è reso necessario valutarle [...]. Vale a dire, non perché ci sia un processo sistematizzato che ci consenta di sapere quando progettare un processo partecipativo [...].

La seconda riflessione riguarda il fatto che dato che la valutazione delle politiche non è sviluppata può accadere che le proposte realizzate dai cittadini finiscano archiviate fino a quando non ci siano nuove occasioni di partecipazione. Ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González spiega che:

Nel passato, soprattutto in processi di pianificazione strategica, abbiamo messo molta enfasi nella diagnosi e nella raccolta e la regolazione delle proposte, che a volte sono state realizzate mentre altre volte sono state archiviate. Perfino nei mandati successivi si fanno processi senza prendere in considerazione quelli che sono già stati fatti, per cui qualche volta i partecipanti ci hanno detto che nel passato si erano già pronunciati.

# 5.3.3. Partecipazione attraverso il web: opportunità del web 2.0, impegno civico e strumenti per la partecipazione

Il web 2.0 è percepito dagli intervistati come un'opportunità per migliorare il coinvolgimento dei cittadini e ampliare la partecipazione poiché facilita la disponibilità e diffusione dell'informazione e incrementa le modalità attraverso le quali è possibile partecipare. Tuttavia, gli intervistati mettono in evidenza alcune caratteristiche del web che limitano il suo potenziale democratico e sottolineano che le tecnologie non risolvono le deficienze del sistema come le condizioni istituzionali e culturali. Tra i vari intervistati, il funzionario del dipartimento di Partecipazione di Sant Cugat, Albert Mallol, sostiene:

[...] credo che i social network facilitano la partecipazione e che sono un strumento che ben utilizzato serve a raggiungere nuovi cittadini [...]. Ma ciò [...] non significa che siano un miracolo e che i social media ci porteranno a tutti i partecipanti che finora non avevamo perché anche se rendono più facile raggiungere i cittadini non cambiano il processo in sé. Per partecipare serve un interesse, una dedizione, una motivazione, impegnarsi, credere che come cittadino è positivo fare qualcosa per il bene comune. Se tutto questo non c'è, per quanto possiamo raggiungere il cittadino attraverso i social network, i cittadini non parteciperanno. [...] Come cittadino semplicemente sarai più informato e quindi avrai maggiori opportunità di partecipare.

Una prima evidenza che emerge dall'analisi è che internet può aiutare a migliorare il quadro della democrazia (rappresentazione, dibattito e decisione) dato che mette a disposizione una amplia gamma d'informazioni e una varietà estesa di opinioni, utili per poter partecipare con consapevolezza, e facilita che possano partecipare più persone. Una testimonianza particolarmente esplicita è quella del direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado:

[...] la rete come strumento consente di migliorare questo quadro [il quadro concettuale della democrazia]. Se voglio fare un dibattito [...] sicuramente se ho messo bene il dibattito su internet funzionerà meglio. [...] Nello stesso modo in cui si organizza un tavolo con 15 persone, si può fare in rete con 100s o 1000s. [...] In effetti, l'informazione a cui si accede per poter votare, per costruire un parere, è molto più ampia.

In secondo luogo, il web, e più specificamente i social network, hanno un ruolo rilevante nella comunicazione e nell'organizzazione dei processi partecipativi, per promuovere e allargare la partecipazione. In particolare, le potenzialità virali proprie dei social media, con modalità di diffusione particolarmente ampia, veloce e capillare delle informazioni, rendono questi media particolarmente utili nella fase di comunicazione dei processi. Ad esempio, la responsabile del dipartimento di Trasparenza della direzione di Risorse di Barcellona, Rosa Valentí, afferma: "Credo che il vantaggio sia che è un canale molto accessibile, molto universale e molto virale, pertanto qualsiasi informazione attraverso i social network raggiunge tantissime persone".

Tra gli esempi citati dagli intervistati che mette in evidenza le potenzialità dei social media in questo senso, ci sono le rivolte arabe e, in Catalogna le elezioni amministrative regionali del 27 settembre 2015, il risultato delle quali è attribuito in gran parte a un uso efficace dei social media durante la campagna elettorale. L'assessore alla Partecipazione cittadina e convivenza di Sant Feliu, Javier Molina, sostiene:

A mio parere il web 2.0, anche se già si parla di 3.0, è fondamentale per qualsiasi processo partecipativo. Soprattutto considerando che per avere buoni risultati in una delle forme finali come il voto, bisogna partecipare nel web 2.0. [...] Secondo un articolo di opinione del Periódico sui risultati elettorali di domenica, i partiti che hanno saputo posizionarsi nei social network, come "Junts pel sí" (con 120.000 attivisti sui social network) e "Ciutadans", sono quelli che hanno ottenuto il miglior risultato, mentre che altri partiti come PSC e "Cataluña sí que es pot" non hanno saputo sfruttare i social media. Nel caso di PSC, anche se Iceta (candidato alla presidenza della Catalogna) è un attivista, l'elettore non è utente del web 2.0.

In particolare, i social media sono utili per dinamizzare i processi partecipativi e mantenere alto il livello di engagement durante lo svolgimento delle consultazioni. Il funzionario del dipartimento di Partecipazione di Sant Cugat, Albert Mallol sostiene:

Credo che soprattutto aiutano nella fase di diffusione e comunicazione e nel monitoraggio e fidelizzazione dei partecipanti lungo il processo partecipativo in quanto che sono un modo semplice e veloce per mantenere una base di persone informate durante tutto il processo. Durante i processi, spesso la partecipazione ha alti e bassi ed è facile che i partecipanti si sgancino. Per di più, è una forma molto facile e intuitiva che il cittadino ha già inserito nella quotidianità [...].

Inoltre attraverso internet è possibile diffondere informazioni in multipli formati, anche multimediali. Al riguardo, Yolanda Giménez, consulente esterna del Comune di Premià de Mar, dice: "In termini di informazione, i social media possono essere molto interessanti perché offrono la possibilità di pubblicare video e link che con altri media sarebbe impossibile ".

In terzo luogo, su internet le comunicazioni possono essere sincrone o asincrone, senza limiti temporali o geografici. È possibile partecipare online in qualsiasi orario e giorno e da qualsiasi posto, persino dagli ambienti privati. Una testimonianza significativa in questo senso è quella del direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, che alla domanda "gli strumenti del web 2.0 facilitano la partecipazione?", risponde:

Certamente, dato che ampliano i canali di comunicazione, aprono spazi temporali rispetto alla partecipazione presenziale e incrementano l'ubiquità (i luoghi da dove si partecipa). In definitiva, consentono maggiore immediatezza, trasparenza, economia e penetrazione, poiché il web 2.0 facilita la relazione dei cittadini con l'amministrazione dal loro ambiente abituale e permette risparmiare tempo, soprattutto ai cittadini che solo interagiscono con l'amministrazione quando hanno bisogno di fare qualcosa.

È da mettere in rilievo che la possibilità di partecipare dagli ambienti privati, non solo permette risparmiare tempo e superare limitazioni come il tempo disponibile per partecipare, ma può essere particolarmente rilevante per le persone con problemi di mobilità. La direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón, afferma:

L'importanza di Internet sta nel permettere di partecipare in qualsiasi orario e luogo, e superare altre limitazioni come le responsabilità familiari e problemi di mobilità soprattutto nel caso di persone malate... Inoltre, di poter partecipare, se si ha l'interesse, con un migliore accesso all'informazione.

Per di più, partecipare dall'ambiente privato attraverso uno schermo può mitigare gli effetti della timidezza e incentivare così una partecipazione seppur virtuale. La comunicazione

testuale rispetto alla comunicazione faccia a faccia consente un forte controllo alle persone su ciò che lasciano vedere da sé stesse agli altri, per cui è più facile che le persone più timide partecipino di più. È particolarmente esplicita la testimonianza della vicesindaco, responsabile dell'area di Conoscenza e Partecipazione e assessora di Partecipazione Sabadell, Glòria Rubio: "Alle persone che forse non sono abituate ad avere spazi di dibattito o di riflessione, per timidezza o per paura, gli può risultare più facile partecipare via web".

Un'altra opportunità del web 2.0 evidenziata riguarda la possibilità di partecipare con gli stessi strumenti che le persone sono abituate a usare e che fanno parte dalla loro quotidianità. La direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón, afferma:

Gli strumenti Web 2.0 facilitano notevolmente la partecipazione dato che fanno parte delle nostre abitudini e quotidianità. Sempre più lavoriamo con diversi mezzi che sono collegati a Internet e attraverso i quali comunichiamo.

Un altro elemento di rilevo è che il web, e più specificamente i social media, possono ampliare la partecipazione dei cittadini più familiarizzati con le tecnologie e i media digitali (giovani e non tanto giovani). Ad esempio, la terza vicensindaca e assessore delegato dell'area di Partecipazione, Dritti civili e Qualità democratica di Esplugues, Montserrat Zamora, sostiene che i social media "permettono che una parte della popolazione che fino ad ora non partecipava molto, partecipi sempre più. Sono persone non tanto giovani, di 30-45 anni, con studi, che lavorano... e che sono più critici su tutto".

Fino al punto che è probabile che queste persone non partecipino alle iniziative organizzate dal Comune a meno che possano farlo attraverso internet. L'assessore e commissario per la Partecipazione dei Cittadini di Sant Cugat, Joan Puigdomènech dice: "c'è un determinato settore della popolazione [...] che mai coinvolgeremo con convocazioni di tipo presenziale [...] giovani o non tanto giovani, ma ben introdotti nella gestione delle reti".

In particolare, gli strumenti del web 2.0 possono essere utili per arrivare ai più giovani, che sono quelli che tradizionalmente partecipano meno e che si rapportano meno con la pubblica amministrazione, e che attraverso i social media partecipano di più. Secondo la responsabile del dipartimento di Trasparenza del Comune di Barcellona, Rosa Valentí: "chiaramente gli strumenti 2.0 aiutano molto, soprattutto in relazione alla partecipazione dei giovani, che sono quelli che più appartengono a questa cultura e che in fondo già non ne capiscono un'altra".

Un'altra evidenza è che la bidirezionalità che caratterizza i media online rende possibile

che i cittadini partecipino anche a margine dell'amministrazione. L'assessore di Partecipazione cittadina e convivenza di Sant Feliu, Javier Molina sostiene:

Non è più necessario attendere che il cittadino venga a trovarci. In qualsiasi social media (Facebook, Twitter, Instagram...) gli stessi cittadini avviano processi partecipativi, fino al punto che può anche accadere che il Comune debba intervenire nel processo per cercare di moderarlo. [...] Se c'è un problema su qualche tema, lo sappiamo attraverso i social network. Penso che quello che è importante [...] è soprattutto l'interazione, il fatto che il cittadino possa fare osservazioni su qualsiasi argomento in qualsiasi momento e sapere che il Comune risponderà.

Per cui i social media possono servire per avere una visione dell'opinione dei cittadini sulle politiche della città e i servizi pubblichi disponibili. Al riguardo, Jaime Viñeta, capo sezione Organizzazione di Sabadell, afferma: "un vantaggio dei social media è che sono un'antenna di ascolto. Ascoltare è sempre positivo, anche ricevere le opinioni più critiche. Anche se a volte può sembrare fastidioso, perché non si ha il controllo di tutto ciò che appare nella rete".

Più specificamente, l'immediatezza che caratterizza i social media rende possibile individuare le carenze delle politiche pubbliche prima che sia troppo tardi. Il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, spiega:

La partecipazione attraverso i social network accelera il processo di riflessione politica [...], nel senso che oggi quando si fa una determinata politica pubblica se è sbagliata o distorta immediatamente si può sapere e si può risolvere [...]. L'immediatezza che caratterizza i social network in molti casi permette reagire in tempo reale [...]. In alcuni progetti, in cui c'era partecipazione [...] la comunità che non era presente durante il processo di progettazione ha evidenziato un problema di incompletezza del modello che ci è arrivato attraverso i social media.

Addirittura c'è chi segnala che non ha senso che sia il governo sempre a decidere su che argomenti bisogna partecipare quando esiste già un dibattito in rete sugli argomenti che davvero interessano ai cittadini. Per cui il ruolo dell'amministrazione dovrebbe essere, da un lato, garantire il dibattito a tutti i cittadini, e dall'altro, analizzare il dibattito. Ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione Badalona, Teresa Puig sostiene:

Un'altra grande sfida in tecnologie dell'informazione è quella di sviluppare applicazioni che ci permettano ascoltare il dibattito nella rete. Da tempo la mia teoria è molto centrata sul perché il governo impone le politiche di partecipazione e sceglie di cosa e quando discutere, se il dibattito già esiste. [...] Quello che dobbiamo fare è vedere quali sono gli argomenti di interesse per la cittadinanza e garantire l'accesso al dibattito. [...] Questo, per me, è il nuovo ruolo delle politiche di partecipazione.

Infine, gli strumenti web (in particolare i social media) possono anche stimolare la produzione di idee e favorire la condivisione del sapere poiché rendono possibile nuove forme di collaborazione e lo sviluppo di competenze utili che facilitano la conoscenza e che possono incoraggiare l'intelligenza collettiva. Il tema della "intelligenza collettiva" è un tema, purtroppo non molto conosciuto o apprezzato nelle pubbliche amministrazioni. Si ritiene che non possa esistere un "sentire collettivo" che è superiore al sentire individuale o al sentire della politica, che spesso risponde a interessi di parte o a pareri di specialisti di settore. Teresa Puig, capo dipartimento di Partecipazione di Badalona, sostiene:

Penso che [i social media] offrano molti vantaggi nella gestione della conoscenza, soprattutto in relazione alle generazioni che hanno fatto proprie le ICT, poiché gli offrono diversi modi per formarsi e per farsi un'opinione... Nei social network [...] sviluppiamo una capacità incredibile di autocorrezione e altre capacità di gestione della conoscenza [...]."

Più specificamente, i social media possono essere utili anche per sviluppare strategie di innovazione. In particolare, il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, spiega:

[...] i temi di innovazione sono andati molto bene. Il Comune ha pochissime risorse umane destinate all'innovazione, abbiamo sviluppato tutta la nostra strategia utilizzando le tecnologie come Linkedin, Twitter, blog.... In realtà la maggior parte dei nostri successi nei settori dell'innovazione e nuove tecnologie dipendono dall'aver creduto fin dall'inizio questa logica.

Per quanto riguarda le limitazioni della partecipazione attraverso il web, un primo elemento di rilievo che emerge dall'analisi è che l'immediatezza e la velocità che caratterizzano questi media possono essere in contrasto con gli spazi di riflessione necessari per la partecipazione e non garantiscono che ci sia un sufficiente confronto ed esposizione a opinioni e argomenti diversi. Una testimonianza particolarmente esplicita in questo senso è quella del capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González:

Come canale propriamente di partecipazione, dove scambiare delle idee, è molto complicato [...]. L'immediatezza di questi media, in un certo senso, è un po' nemica della partecipazione [...] nei social network tutto è troppo veloce. D'altra parte, le reti sociali limitano notevolmente la possibilità di contrastare idee e di convincere agli altri [...], che credo sia uno dei vantaggi che dovrebbe avere la partecipazione [...] ancora più difficile in Twitter con la limitazione di 140 caratteri.

Per cui alcune testimonianze evidenziano che è probabile che le persone che partecipano soltanto attraverso internet non abbiano lo stesso livello di conoscenza di quelle che lo fanno

presenzialmente e che pertanto sia una partecipazione di minore qualità. Ad esempio, il funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol, afferma:

Io non mi sentirei tranquillo se facessimo la discussione dello stesso processo soltanto attraverso il forum. Sicuramente sarebbe molto difficile che le persone che partecipano esclusivamente via internet avessero lo stesso livello di informazione e di conoscenza che avranno quelle che parteciperanno alle sessioni, in cui ci saranno i tecnici e i funzionari del Comune a spiegare come sono le strade su una mappa e ciò che implica la proposta tecnica.

Una seconda limitazione riguarda il fatto che poiché ci sono persone che non hanno accesso alla rete o non hanno competenze digitali, la partecipazione attraverso internet, e più specificamente attraverso i social media, non è rappresentativa. Il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, spiega che i social media "[...] non rappresentano l'intera popolazione a causa dal digital divide, relativo sia alla popolazione che per età o per formazione non svilupperanno le loro capacità per entrare nei social network come ad alcuni gruppi con certa marginalità sociale [...]".

E che pertanto le opinioni espresse sui media online, nonostante possano essere molto influenti, devono essere considerate relativamente alla percentuale di popolazione che utilizza questi media. Ad esempio, l'assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto di Sant Cugat, Joana Barbany afferma: "Gli svantaggi sono che spesso sono poco affidabili e mancano di rappresentatività, perché se discutono quattro o cinque persone è una percentuale molto bassa, anche se a volte possono avere molta influenza [...]".

In particolare si evidenzia la mancanza di corrispondenza delle pratiche in rete con le dimensioni della democrazia (rappresentazione, dibattito e decisione), poiché un like (su Facebook, Twitter...) o un + (su Google +) non caratterizzano l'impegno civico. Al riguardo, il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, sostiene:

A mio parere [...] la democrazia e la partecipazione su Internet non dovrebbero essere molto diverse dalla partecipazione e democrazia senza internet. Cioè, il quadro concettuale che è l'essenza della democrazia (rappresentazione, dibattito e decisione), dovrebbe essere applicato sia nell'ambito digitale che in quello presenziale. Non possono decidere i 1.000 like della rete se non so chi sono. A me manca il collegamento tra questo quadro concettuale e la rete.

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> Il brano fa riferimento al processo partecipativo per la rimodulazione di tre piazze del quartiere la Floresta.

Un terzo elemento di rilievo è rappresentato dalla possibilità di partecipare anonimamente, che facilita che le persone possano diffondere informazioni false o possano fare degenerare i dibattiti online, sia per scopi personali che per irresponsabilità. Infatti, spesso i social network sono stati utilizzati per criticare in modo poco costruttivo le politiche o discreditare i politici. Ad esempio, la direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón, afferma:

[...] Nei social media [...] il riflesso della partecipazione della società a volte è abbastanza deprimente, dalla denigrazione, all'insulto e all'assurdo, sia sessismo, razzismo, politica. [...] Spaventa abbastanza le barbarità che, con molta impunità e indifferenza della società, possono venire fuori [...] e non solo sulla rete, ma in tutti i media.

Di conseguenza, affinché le tecnologie possano essere strumenti utili alla partecipazione, le persone dovrebbero accreditarsi e bisognerebbe poter autenticare tali credenziali. Una posizione molto decisa al riguardo è quella dell'assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto di Sant Cugat, Joana Barbany, che afferma: "[...] quando una persona non è identificata non rispondo né politicamente né come municipio. Vogliamo che l'interlocutore si registri".

Inoltre è necessario analizzare la credibilità delle fonti e filtrare le informazioni non credibili. L'assessore di Partecipazione cittadina e convivenza di Sant Feliu, Javier Molina sostiene:

[...] non tutto ciò che si dice nei social network è credibile e spesso la realtà viene alterata perché questi media consentono l'anonimato che può facilitare interessi nascosti. Pertanto, bisogna valutare che ciò che viene detto sia vero e che si basa su qualcosa di tangibile e filtrare le informazioni...

D'altra parte, vari degli intervistati considerano che gli aspetti più negativi dell'utilizzo di questi media come fare critiche non costruttive, sono comunque presenti nei processi di partecipazione presenziali. Ad esempio, il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, afferma: "[...] nella rete [...] ci saranno sempre "troll" e "hacker", una sorta di lobby, ma lo stesso accade nelle riunioni presenziali aperte, in cui possono partecipare anche i "freaky" di turno".

Inoltre questi aspetti possono essere considerati aneddotici. Il direttore della direzione di Risorse di Barcellona, Joan Llinares, dice: "Gli aspetti negativi, come ad esempio che a volte internet si usa per criticare, finiscono per essere aneddotici. Un'altra cosa è l'importanza che si voglia dare agli aspetti negativi, ma oggi questi problemi sono praticamente aneddotici".

Infine, un'altra possibile minaccia che emerge dall'analisi delle interviste è che internet può portare all'individualismo o la partecipazione in solitario. Di conseguenza è necessario che la pubblica amministrazione favorisca la creazione di reti. È particolarmente significativo il parere del quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé:

Se soltanto mettessimo a disposizione del cittadino un canale con cui si possa relazionare individualmente con il Comune, vivremmo in una società di persone individualiste [...]. Cioè, allo stesso tempo, bisogna favorire che queste tecnologie facilitino l'organizzazione di associazioni o di reti, che non devono per forza essere controllate dal Comune, anche se siano di carattere virtuale, in modo che ci sia anche un senso collettivo [...]. In definitiva, credo che favorire la creazione di reti su un particolare argomento sarebbe positivo, anche se può farci paura perché sarebbe quasi 'come organizzare il nemico, per criticare noi' [...].

La responsabile della partecipazione del comune di Badalona ritiene che la sua funzione riguardo ai social media sia quella di favorire il collegamento tra i diversi cittadini e la creazione di reti d'interesse tematico e sulla città. Teresa Puig, sostiene:

Il ruolo che ho assunto come dipartimento di partecipazione [...] è quello di facilitare il collegamento tra i cittadini. Cioè, per me non è tanto importante il ruolo di emittente ma quello di gestire la rete e di facilitare che si creino reti. Questo ruolo come dipartimento di partecipazione nessuno lo può mettere in discussione. Cioè, io apro un account in Facebook, faccio degli amici e ho dei follower oppure seguo persone su Twitter e attraverso di me facilito che i cittadini si colleghino tra di loro.

Considerando tutti gli aspetti, fino qui citati, due sono le riflessioni che emergono. Da un lato, la partecipazione online non può sostituire quella in presenza, ma deve essere complementare, per cui è necessario prevedere altre forme di partecipazione e facilitare la partecipazione online alle persone che hanno più difficoltà, ad esempio negli spazi pubblici. Al riguardo, la direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón, sostiene: "[...] dobbiamo tenere conto che ci sono ancora persone che per diversi motivi non hanno accesso alla partecipazione digitale e devono poter partecipare attraverso altri mezzi o spazi pubblici con un minimo di assistenza".

Dall'altro lato, per superare le limitazioni del web e favorire il potenziale democratico di queste tecnologie, bisogna attivare dei meccanismi efficaci in grado di favorire l'organizzazione di reti virtuali e di collegare le pratiche in rete con le pratiche democratiche.

# Piattaforme di partecipazione.

Dall'analisi delle interviste emerge che l'uso di piattaforme online per la partecipazione dai Comuni è ancora molto limitato.

In primo luogo, si possono evidenziare i Comuni che utilizzano la piattaforma di partecipazione Consensus messa a disposizione dal consorzio Localret, anche se spesso si limitano a usare una o poche funzionalità della piattaforma. Tra le principali funzionalità che integra la piattaforma possiamo segnalare: gli spazi di dibattito, in cui i cittadini possono partecipare aprendo dei temi e facendo dei commenti; i questionari, per fare sondaggi e formulare domande con risposte di vario tipo, così come visualizzare i risultati o salvarli per uso interno; le lettere ai consiglieri, per inviare lettere personalizzate ai consiglieri e avere la loro risposta, e per leggere le lettere che sono state inviate da altri e le risposte che hanno ricevuto. 120

I Comuni intervistati che utilizzano Consensus e che segnalano l'uso limitato che si fa della piattaforma sono: Badalona, Sabadell, Sant Cugat e Sant Feliu de Llobregat. Delle testimonianze particolarmente esplicite e articolate sono:

[...] Per noi Consensus sono le lettere ai consiglieri ("cartes als regidors").' A mio avviso queste lettere ai consiglieri hanno un valore indiscutibile. [...] Siamo stati l'unico municipio grande che ha rischiato mettendole e le manteniamo dal 2000. [...] Riceviamo circa 1000 lettere all'anno, la frequenza è molto alta, con una media di quasi cinque lettere al giorno. Anche se per me il grande valore non sta nel numero di lettere che arrivano, ma che si possa continuare a fare critica [nella trasparenza]. Cioè, tutte le 'busties de suggeriments', le altre missive, le e-mail dei consiglieri... per i cittadini sono un "buco nero, come lo chiamo io. Loro inviano, ma nessuno garantisce che siano risposte ne si può sapere di quali argomenti trattano. Ho anche chiesto a Localret poter replicare la struttura delle 'Cartes als regidors' per applicarla alle 'busties de queixes i suggeriments' e a tutte le altre mailbox dato che con le lettere ai consiglieri quando un cittadino pone una domanda, gli altri vedono la domanda [...] e il tempo di risposta. [...] Non c'è nessun impegno di servizio, ma è completamente trasparente, dal 2000. Per anni abbiamo avuto un signore che ogni fine anno faceva un ranking delle richieste e pubblicava il risultato nella stampa

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Altre funzionalità di Consensus sono: il blog, con possibilità di osservazioni dai cittadini; la lista di distribuzione affinché i cittadini iscritti in uno spazio si possano relazionare tra di loro tramite e-mail; spazio per archiviare e classificare qualsiasi tipo di file (documenti, video, link, immagini ...); modulo di contatto per contattare il responsabile di un determinato spazio di partecipazione o il responsabile del sito Consensus del Comune; calendario, in cui sia il Comune che i cittadini (previa convalidazione) possono aggiungere eventi; calendario delle sessioni plenarie, per annunciare le date delle sessioni plenarie e pubblicare i temi all'ordine del giorno e i verbali.

locale. [...] un cittadino impegnato in movimenti sociali della città, ma che lo faceva a titolo personale. (T. Puig, Badalona)

[...] Alcune funzionalità di Consensus come le lettere ai consiglieri non le abbiamo utilizzate. In generale, è stato usato per sottoporre delle domande e gestire i contributi. [...] Siamo passati attraverso tre fasi legate allo sviluppo dello strumento, soprattutto in termini di usabilità: la fase iniziale, quando la piattaforma è stata creata [...] durante la quale abbiamo fatto un uso intensivo della piattaforma con progetti come "Sant Feliu, ciutat en congrés", che è stato uno dei progetti più utilizzati, con più domande nella rete. [...] Nella seconda fase, 3-4 anni fa, abbiamo fatto un uso più sociale di Consensus con la versione più amichevole della piattaforma. In questa fase abbiamo realizzato diversi processi come ad esempio quello per definire il regolamento organico comunale. Consensus è stato molto utile per gestire gli utenti accreditati dato che riteniamo che i cittadini che partecipano non possono essere anonimi, devono identificarsi, [...] ci ha permesso di trasferire gli aspetti relazionati con i ruoli, la sicurezza, ecc. Nell'ultima versione di Consensus, che integra l'accreditamento attraverso i social network, non abbiamo ancora aperto nessun processo di partecipazione, ma stiamo lavorando in versione beta. (M. Alguacil)

In quasi tutti i processi di partecipazione che abbiamo fatto, soprattutto negli ultimi, nei più recenti, è stato sempre diffuso un questionario attraverso Consensus [...]. Lo stesso processo di solito utilizza più di un canale, successivamente il risultato viene elaborato unitariamente. In generale abbiamo utilizzato Consensus per fare questionari ed è stato diffuso lo stesso questionario su carta. Quindi non abbiamo sfruttato molto altre possibilità [della piattaforma]. (R. González, Sabadell)

Tuttavia, va chiarito che oggi ci sono delle piattaforme e applicazioni di partecipazione molto più sofisticate, specializzate a seconda della finalità della consultazione, e progettate per integrare funzionalità del web sociale. Quindi, con maggiore facilità nell'inserire contenuti, commentarli, esprimere il proprio gradimento e condividerli sui social, e con funzionalità di monitoraggio che consentono di rendere immediatamente disponibili statistiche. <sup>121</sup> Infatti, abbiamo visto che i Comuni di Barcellona e Premià de Mar hanno utilizzato delle piattaforme di votazione elettronica nelle consultazione sulla Diagonal e di Can Sanpere. <sup>122</sup> È da evidenziare anche che il Comune di Barcellona a febbraio 2016 ha lanciato la propria

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> Una descrizione delle piattaforme e applicazioni per la partecipazione online ed esempi di casi nei quali sono stati utilizzati è fornita nel capitolo 3.2.

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> In particolare, le piattaforme di voto elettronico utilizzate nella consultazione sono state: una piattaforma sviluppata da Indra e Scytl nel caso di Barcellona e la piattaforma di voto elettronico da Scytl Secure Electronic Voting (Scytl) nel caso di Premià de Mar. Oltre alla piattaforma di voto entrambe le consultazioni hanno avuto una pagina web dedicata (http://consultacansanpere.pdm.cat/ per Premià; non più disponibile per la consultazione di Barcellona).

piattaforma di partecipazione, "decidim.barcelona", 123 attraverso la quale intende veicolare i futuri processi partecipativi della città. La piattaforma è partita con il processo partecipativo per l'elaborazione de Piano di azione comunale (PAM) e i Piani di azione dei distretti (PAD) 2016-2019. 124 Durante circa due mesi (dal 1 febbraio al 9 aprile 2016) i cittadini di Barcellona hanno potuto fare delle proposte, consultare le proposte del governo municipale e di altri cittadini, tanto quelle che sono state diffuse attraverso la piattaforma, così come quelle provenienti da sessioni in presenza, sostenere le proposte e commentarle. Oggi il processo si trova in fase di valutazione delle proposte che hanno ricevuto maggiore sostegno e di analisi della loro fattibilità allo scopo di integrarle nel documento Piano di azione comunale. Alla fine, viene dato un riscontro a chi ha fatto delle proposte. 125

Dall'altra parte, ci sono anche i Comuni che oltre alla piattaforma Consensus utilizzano altri strumenti online in funzione delle funzionalità che servono per i singoli progetti, in particolare, il Comune di Sant Cugat. A. Mallol spiega:

In realtà quasi tutti i piani [partecipativi] che abbiamo fatto sono stati realizzati in parte utilizzando strumenti online. Ad esempio: il Piano di mobilità [...], il Piano di edilizia popolare, in cui c'è stato qualche sorta di sondaggio con alcune domande aperte per dare il parere o il Piano di attrezzature, nel quale abbiamo utilizzato alcuni strumenti online. In alcuni casi è stato utilizzato Consensus e, in altri, la consultazione è stata realizzata con un altro strumento (Deliberaweb).

[...] alcuni Comuni usano Consensus come una sorta di archivio (repository) di partecipazione dei cittadini. Questo non è il nostro modello, noi abbiamo i contenuti di partecipazione nel sito web del Consiglio, [...] e quando serve uno strumento, se è disponibile in Consensus lo utilizzammo, come abbiamo fatto con i forum e i sondaggi, e quando non è in Consensus, lo cerchiamo altrove, come Deliberaweb o altri. [...]

Riguardo alle piattaforme che Sant Cugat ha usato in alcuni processi, e più specificamente Deliberaweb, <sup>126</sup> per il processo partecipativo sul Piano di mobilità, e un forum

<sup>123</sup> https://decidim.barcelona/

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> Dal comunicato stampa del Comune di Barcellona del 9 aprile 2016, l'ultimo giorno per presentare proposte, risulta che il numero di proposte presentate è di 10.300, 9.000 dai cittadini e 1.300 dai documenti base che il Comune aveva elaborato. Il numero di utenti registrati è oltre 22.600 e le visite sono state intorno a 200.000. Le proposte hanno ricevuto 156.000 approvazioni e circa 11.600 commenti. Per quanto riguarda gli appuntamenti presenziali, sono state effettuate un totale di 428 sessioni. Il comunicato stampa disponibile in: http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2016/04/09/la-ciutadania-fa-unes-9-000-propostes-per-al-pam-i-els-padal-decidim-barcelona/?print=1

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> [Ultima cons. 07/07/2016]

<sup>126</sup> Cfr: http://www.deliberaweb.com/; Deliveraweb è stato utilizzato in Italia per il "Manifesto 2.0 per una cultura di trasparenza, integrità, corresponsabilità. Consenso anticorruzione" https://prezi.com/3fpk\_j6yqcyl/consenso-

web di dibattito, <sup>127</sup> per il processo di rimodulazione di tre piazze nel quartiere La Floresta) <sup>128</sup>, A. Mallol spiega:

Deliberaweb è un sistema, che avrà circa dieci anni, che mette a disposizione uno strumento online e, opzionalmente, la facilitazione di alcune delle sessioni presenziali. In queste sessioni, in qualche momento utilizzano lo stesso strumento per validare e pirolizzare con i partecipanti le proposte che sono state presentate online, usando delle carte colorate (verde, giallo e rosso) per fare dire ai partecipanti se votano a favore o contro. Sul web, le persone possono fare proposte e pirolizzare mediante il voto le proposte di altri partecipanti. Nella sessione finale presenziale, si sottopongono a votazione tutte le proposte che sono state fatte, sia online sia con altri mezzi [...]. Il risultato è una priorità finale di azioni. Delibera è stato utilizzato nel Piano di mobilità, è stato interessante perché ha dato una priorità sulle proposte abbastanza ampia, con parecchi partecipanti. Forse le proposte erano state fatte da poche persone o da una associazione, ma in realtà le persone che le hanno valutate sono state molte di più.

[...] Ora stiamo preparando un processo in un quartiere di Sant Cugat [il processo partecipativo per la rimodulazione di tre piazze del quartiere la Floresta] che presenteremmo domani. Faremmo una serie di incontri presenziali, con workshop e dinamiche di gruppo, e parallelamente ci sarà un forum dove le persone potranno lasciare le loro opinioni. Si tratta di una prova pilota che facciamo in collaborazione con Localret, anche se non è Consensus. È uno strumento che loro conoscevano, tipo forum, fondamentalmente di discussione.

Oltre a queste soluzioni, Sant Cugat per la prima volta ha avviato un bilancio partecipativo (aprile - ottobre 2016) per il quale ha messo a punto un sito web dedicato, <sup>129</sup> attraverso il quale è possibile presentare delle proposte, compilando il formulario online, e consultare tutta la informazione sul processo come le proposte presentate e l'elenco delle proposte secondo un ordine di priorità assegnato nei workshop che sono stati condotti presenzialmente. 130

In relazione alla piattaforma Consensus, Mallol spiega:

Consensus ha avuto una evoluzione nel tempo irregolare. In un primo momento era molto potente, era un'ottima iniziativa, che aveva dietro l'università, la Fondazione Bofill e Localret, inoltre c'erano risorse e ha coinvolto molti tecnici [politici e funzionari], tutti volevano esserci.

anticorruzione/

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> Forum web di dibattito: www.forum.santcugat.cat

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> Le informazioni sul processo di rimodulazione di tre piazze nel quartiere La Floresta sono disponibili in: www.santcugat.cat/web/3placesfloresta

<sup>129</sup> http://ambtudecidim.santcugat.cat/

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> [Ultima cons. 05/07/2016]

Nel corso del tempo è stata trascurata, per una questione economica e per questioni politiche. Non è stata abbastanza curata per farla evolvere sufficientemente. All'inizio [...] era davvero molto utile e rispondeva a molti aspetti che in quel momento non si sapeva dove andare a trovare. In tutto questo tempo, sono venute fuori un'infinità di soluzioni web e applicazioni che offrono molte più funzionalità di Consensus e che inoltre sono più simili a ciò che le persone sono abituate a utilizzare nella loro vita quotidiana, perché hanno Facebook [...].

Mentre altri Comuni come Esplugues, non utilizzano nessun strumento per la partecipazione online. Alla domanda se utilizzano piattaforme o strumenti per la partecipazione via web, la funzionaria di partecipazione risponde:

Molto poco. Ho fatto una prova con Consensus ma alla fine non lo abbiamo adottato e non mi sembra che ci sia l'intenzione di farlo. Credo che l'utilizzo di strumenti web sia sicuramente la nostra parte più debole. Non abbiamo webmaster o Community Manager, cioè una persona esperta. Non abbiamo profili di questo tipo. [...]

[il web è gestito...] con la volontà delle persone e dei professionisti che stiamo dietro i dipartimenti. Ci sono Facebook e altri strumenti di partecipazione come il blog del Consiglio dei bambini, ma sono informativi. [...]

e la terza vicensindaca e assessore delegato dell'area di Partecipazione risponde:

No, non utilizziamo nessuna piattaforma, niente online. Nel sito del Comune è possibile compilare una breve scheda per inviare reclami o suggerimenti, alla quale risponde l'amministrazione, ma niente altro.

In sintesi, si può sostenere che il livello di utilizzo di piattaforme e altre applicazioni per la partecipazione online da parte dei Comuni intervistati varia molto da un Comune all'altro. Comunque i Comuni che hanno fatto uso di piattaforme di consultazione online, che consentono di inserire proposte, commentarle e votarle, o di strumenti elettronici di votazione sono solo tre, Barcellona, Premià de Mar e Sant Cugat, e l'uso è ancora molto limitato. D'altra parte, sembrerebbe che sia in atto un cambiamento che ha origine dai nuovi mandati dei governi sostenuti da partiti assembleari come Barcelona en Comú e Podemos, ma è ancora un processo da verificare.

#### Social media e social network.

Alla luce dell'analisi delle interviste, è possibile rilevare alcuni tratti generali sulle strategie e l'organizzazione dei social media. <sup>131</sup> Si può sostenere che tuttora i Comuni stanno

\_

Dall'analisi emergono anche una serie di vantaggi e limitazioni dei social media nei confronti della partecipazione dei cittadini, già citati nell'introduzione del capitolo.

organizzando la loro strategia sui social media e che ci sono anche dei Comuni che hanno appena iniziato. Spesso i social media non sono integrati all'interno della strategia di comunicazione istituzionale, con conseguenti difficoltà nella loro gestione. Una testimonianza significativa è quella del capo dipartimento di Partecipazione di Badalona, Teresa Puig:

[...] la gestione dei social network è una materia totalmente trascurata nella istituzione, [...] non è più sufficiente avere un ufficio stampa, bisognerebbe avere un piano di comunicazione molto più complesso. Non esiste nemmeno l'indicazione di base, imprescindibile in questi momenti, su come essere presenti e su come intervenire nei social media.

In assenza di strategie gli account Facebook e Twitter che usa il dipartimento di partecipazione sono legati al sito web delle associazioni. Puig spiega: "Come Partecipazione abbiamo un Facebook e un Twitter, che abbiamo collegato al portale delle associazioni, perché, in assenza di regole, questo portale non è esattamente una pagina web del Comune, ma è promosso dal Comune [...]"

Si possono evidenziare diverse cause, da una mancanza di risorse, a una scarsa collaborazione tra i dipartimenti di comunicazione, partecipazione e tecnologie, ma, a mio avviso, soprattutto a causa di una mancanza di volontà dei dipartimenti di comunicazione e di partecipazione. Ad esempio, nel dipartimento di Partecipazione del Comune di Premià de Mar hanno provato a gestire i social network, ma alla fine non c'è l'hanno fatta sia per una mancanza di risorse sia per una mancanza di sostegno dagli altri dipartimenti. La funzionaria di Cultura e Partecipazione, Dolors Anguera, e la consulente esterna, Yolanda Giménez, spiegano:

Da Partecipazione abbiamo cercato di lavorare con i social media ma alla fine non lo abbiamo fatto per mancanza di risorse (Giménez); Non ci sono risorse e nessun supporto da parte di Informatica e Comunicazione. Noi da sole non possiamo fare tutto (Anguera).

Giménez spiega che nel passato hanno avuto problemi con il dipartimento di Comunicazione per aver risposto a un commento: "[...] per me c'è stato un momento critico in cui abbiamo risposto a un contributo e da Comunicazione ci hanno detto che non si poteva rispondere in quel modo [...]. Arriva un momento che sei stanco di questa situazione".

C'è anche qualche dipartimento di partecipazione che non ha iniziato a utilizzare i social media come Sabadell. Il Capo dipartimento di Partecipazione, Rafael González, sostiene: "un ostacolo è costituito dalla struttura del Comune e di Partecipazione. In questo momento non possiamo permetterci di avere persone che lavorano sui social network". González cita ad esempio che anche se gli era stato chiesto di attivare un sistema di comunicazione via WhatsApp non lo hanno fatto perché non avevano le risorse umane necessarie per gestire

# WhatsApp con i tempi che richiede questa applicazione:

L'anno scorso abbiamo avuto una consigliera che voleva organizzare un sistema di comunicazione via WhatsApp e glielo abbiamo tolto dalla testa per la difficoltà di avere qualcuno che seguisse le risposte poiché se scrivi attraverso WhatsApp, quello che ci si aspetta è una risposta immediata, non è normale o che ti indirizzino a un web. È stato escluso per questo motivo.

Un secondo elemento di rilievo è che i social media dei Comuni non sono stati progettati secondo una logica particolare o una strategia generale, ma i diversi account sono stati creati dai dipartimenti quando questi lo hanno ritenuto opportuno. Ad esempio, la direttrice di Informatica, Helena Plana spiega:

[i profili social media] sono per aree e in generale sono partiti per iniziativa delle aree. È iniziato un po' su iniziativa dei dipartimenti, come per esempio quelli di gioventù e promozione economica che sono stati più attivi e hanno iniziato ad aprire profili social.

Successivamente, in una seconda fase, tuttora in corso, i Comuni hanno capito che bisognava definire una strategia e organizzare i media secondo questa strategia, eliminando dei canali quando non sono rilevanti. Secondo Mario Alguacil, direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, succede così in tutti i processi di innovazione:

In un primo momento, come in qualsiasi processo di innovazione, l'amministrazione risponde a determinate inquietudini che appaiono con un certo disordine. Quando questi processi [...] da essere casi unici, diventano generali, l'amministrazione gli dà un carattere strategico, non tanto perché sono canali di comunicazione, ma perché è in gioco la reputazione dell'istituzione.

e più specificamente, riguardo ai social media Alguacil spiega che sono passati da un momento iniziale in cui tutti volevano i loro account social al momento attuale di concentrazione dei canali e di organizzazione della strategia:

Fino al punto che abbiamo fatto una guida che manifesta pubblicamente qual è la strategia dell'istituzione e i loro profili sui social network e abbiamo realizzato un manuale di utilizzo interno, dato che, in definitiva, lo spazio pubblico ('la piazza') in cui la cittadinanza discute esiste anche sulla rete. [...] Il primo processo che stiamo facendo è quello di concentrare i canali e standardizzare la strategia. Partiamo da una crescita, un momento in cui tutti volevano i loro profili Facebook, Twitter, blog, Youtube... Continueremo ad avere presenza in tutti questi canali ma in modo più strutturato.

Dai contributi dei Comuni più attivi in questa materia, è possibile mettere in evidenza degli elementi in comune sulle strategie e l'organizzazione dei social media dei Comuni.

Un primo aspetto riguarda come sono gestiti questi media dentro dell'organizzazione.

Come si è visto nell'analisi della presenza dei Comuni nelle piatteforme di social media, i Comuni solitamente diversificano la presenza nei social media con vari profili, in generale con un profilo istituzionale di Comune e con altri per ambito o dipartimento, anche se c'è un comune, Sabadell, che non ha il profilo istituzionale. In questo senso, è particolare la riflessione che fa il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, il quale considera che ci dovrebbe essere un unico profilo per il Comune e non vari per dipartimento:

[...] Se abbiamo bcn.cat, perché creare più web? [...] È un sito istituzionale del Comune di Barcellona, e se ci sono molti dipartimenti a nessuno interessa. Quindi, se ho un social network (Twitter, Facebook...) e voglio dare informazione, perché devo farlo dal profilo di Urbanistica o di un altro dipartimento? La regola dovrebbe essere che se io Urbanistica devo spiegare che farò dei lavori pubblici, pubblicherò l'informazione come Comune di Barcellona, ma come contatto e-mail metterò quello di urbanistica affinché possano rispondermi direttamente.

In genarle, la tendenza è di coordinare i diversi profili dal dipartimento di Comunicazione, ma di gestirli direttamente dai diversi dipartimenti a eccezione del profilo istituzionale. Ad esempio, Montserrat Zamora, assessore delegato dell'area di Partecipazione di Esplugues, dice: "[...] i social media generici del Comune si gestiscono da Comunicazione. Mentre di solito ogni dipartimento ha il suo account e lo gestiscono loro. Il nostro è 'Esplugues Participa' e lo gestiamo noi direttamente".

È particolare come è gestita la funzione di coordinamento dei social media nel Comune di Sant Feliu poiché non è gestita da un solo dipartimento, ma da una commissione informale, nella quale partecipano regolarmente i dipartimenti di Comunicazione, di ICT e del sindaco, e occasionalmente, in funzione degli ambiti che si trattano, partecipano altri dipartimenti. Alguacil spiega:

[la funzione di coordinamento dei social media] non esiste a titolo individuale, c'è una commissione nella quale partecipano diversi ambiti: Comunicazione aziendale, Tecnologie dell'informazione, il dipartimento del sindaco ed eventuali ambiti che non ci sono di forma permanente, ma in funzione degli argomenti che si affrontano. Si tratta di una commissione informale ma che funziona perfettamente, che ha un regime di funzionamento e in cui si prendono decisioni, quindi non è necessario attivare un apparato amministrativo. La guida, per esempio, è risultato di questa commissione.

Un secondo aspetto riguarda l'utilizzo di tecnologie dedicate alla gestione dei social media. Ci sono tre Comuni che utilizzano tecnologie per gestire i social media: Barcellona, che

utilizza la piattaforma Hootsuite che consente di amministrare un numero illimitato di utenti e account, Sant Feliu, il quale ha sviluppato il proprio sistema di gestione tecnologico che consente di pubblicare le notizie sia nella pagina web che nei siti dei social media, e Sabadell che ha sviluppato uno strumento per la pubblicazione automatica in Twitter delle notizie che sono pubblicate sul sito. Ad esempio, Mario Alguacil, direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, spiega:

Abbiamo un sistema di gestione tecnologico comune basato su un sistema distribuito che consente produrre le notizie nei dipartimenti e dei servizi e quando sono di interesse, pubblicarle nella home, nei social network, RSS... In modo che la strategia globale si nutre dalla strategia singolare, promuovendo notizie prodotte dal basso.

Comunque anche con questi strumenti i Comuni incontrano degli ostacoli. In particolare, la direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón riferisce:

Gestiamo i social media mediante la piattaforma Hootsuite, che consente di amministrare un numero illimitato di utenti e account. Anche se c'è un po' di caos, qualcuno apre un account e la gestisce un altro, come accade con i vigili urbani, ed è difficile intervenire in questi casi. D'altra parte, i Community Manager non hanno cellulare aziendale, mentre altre persone che non ne hanno bisogno lo hanno. In definitiva, abbiamo gli strumenti, ma ci sono ancora molte cose da fare, ma almeno per i siti web e le notizie è tutto in un sistema di rete.

Un altro elemento di rilievo riguarda i profili delle persone che gestiscono i social media in ognuno dei dipartimenti. A mio avviso è interessante l'approccio di Sant Feliu poiché articolano la gestione dei social network a partire dei profili, anche professionali, che servono. Il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, spiega: "stiamo articolando i tre profili professionali che ci sono dietro di questa gestione: amministrazione, sicurezza (attacchi, usurpazione delle identità...) e responsabilità (il modo in cui dobbiamo comunicare, ascoltare e come metterci in relazione senza commettere errori)".

Inoltre, Alguacil mette in evidenza che per gestire i social media cercano le persone con più capacità nei diversi dipartimenti, ma che nei casi in cui non ci sono, sono gestiti dai servizi comuni:

Inoltre stiamo cercando di stimolare i lavoratori pubblici affinché siano in grado di utilizzare i social media come uno strumento quotidiano, dato che sono quelli possono agire direttamente. Cioè, stiamo facendo una granularizzazione della capacità produttiva in questi spazi e, ovviamente, di ascolto. [...] Non c'è alcun profilo specifico, ma in ogni caso, cerchiamo le persone che hanno capacità note per farlo, e dove non ci sono, i servizi comuni forniscono i

contenuti.

Un ultimo aspetto riguarda come i Comuni si organizzano per utilizzare i social media per avere l'opinione dei cittadini sui fatti che riguardano la città o il Comune. Ad esempio, a Sant Feliu hanno incaricato una società. Alguacil spiega:

[...] ora stiamo lavorando sulla dimensione della reputazione, del prestigio, e analizzando l'impatto. Fino a poco tempo fa la nostra strategia di social network era incompleta, comunicavamo in modo unidirezionale, non ascoltavamo. Recentemente abbiamo iniziato ad ascoltare e a comunicare perché siamo per una cultura di comunicazione bidirezionale. Abbiamo incaricato una società che ci sta aiutando a sapere di cosa si parla riguardo alle questioni chiave della città e in che senso.

#### Trasparenza e open data.

In Spagna l'accesso all'informazione è un diritto garantito dalla legge di trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo (L19/2013). Oltre a riconoscere e garantire l'accesso all'informazione, regolandola come un diritto, la L19/2013 impone la pubblicazione nei siti web delle amministrazioni di molte informazioni e promuove la creazione dei siti dedicati alla trasparenza (cosiddetti "portali della trasparenza") che devono facilitare l'accesso ai contenuti e favorire l'esercizio di questo diritto. Questa legge è recepita in Catalogna dalla legge 19/2014, di 29 dicembre.

La legge catalana stabilisce che entro l'1 gennaio 2016 le amministrazioni locali devono implementare le azioni su trasparenza, e quindi, facilitare in maniera proattiva informazione e data rilevanti riguardo alla loro organizzazione, funzionamento, presa di decisioni importanti e gestione di risorse pubbliche, e avere attivato i siti dedicati alla trasparenza. Tale informazione deve essere pubblicata prevalentemente in formato visuale e grafico, strutturata e in formato riutilizzabile (open data). <sup>132</sup>

Riguardo alle implicazioni della legge di trasparenza, il capo di Organizzazione e Trasparenza di Sabadell, Sílvia Goder, spiega:

[...] Una prima fase di lavoro comporta lo sviluppo di tutte le disposizioni della legge sulla trasparenza, come il diritto di accesso all'informazione, e le procedure amministrative per poter rispondere alla legge. Sulla questione della pubblicità attiva, [...] il Comune è a buon punto anche se è vero che devono essere definiti alcuni aspetti. In particolare abbiamo la sfida di automatizzare le informazioni dal momento dalla loro generazione. L'informazione che è sul

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup> La legge spagnola (*Ley 19/2013*, *de 9 de diciembre*) stabilisce come data di entrata in vigore delle obbligazioni di pubblicazione attiva di informazione per le amministrazioni autonome e locali il 10 dicembre 2015.

portale è stata pubblicata dal dipartimento di Trasparenza, raccogliendo le informazioni in diversi formati, fonti... Siamo consapevoli che questo non è il modo giusto di lavorare e vogliamo sviluppare un progetto per automatizzare l'informazione.

Un elemento di rilievo a mio parere interessante è la constatazione che la normativa, ma anche gli indicatori che valutano periodicamente le amministrazioni, sono una leva per il cambiamento, in particolare nelle politiche di trasparenza. Il capo sezione Organizzazione di Sabadell, Jaime Viñeta, spiega:

Gli indici di trasparenza, in primo luogo l'ITA, hanno cominciato a strutturare la risposta a domande specifiche dei nostri grandi Comuni e hanno promosso lo sviluppo di contenuti sul web. Nel 2008, credo che sia quando si avvia l'ITA, il Comune di Sabadell fa una scommessa per sviluppare i contenuti in relazione all'ITA. [...] Recentemente, in coincidenza con l'approvazione della legge, è stata realizzata una prima versione del portale di trasparenza, uno degli elementi chiave per configurare le diverse parti della trasparenza.

La legge sulla trasparenza si sta dimostrando utile anche per attivare miglioramenti organizzativi, come la semplificazione di procedure amministrative e la gestione documentale, e per utilizzare le tecnologie per automatizzare l'informazione, ma anche per promuovere il "buon governo". Ad esempio, il capo di Organizzazione e Trasparenza di Sabadell, Sílvia Goder, sostiene:

Vorrei sottolineare l'importanza della politica, anche dell'obbligo legale della trasparenza come stimolo ai cambiamenti organizzativi interni, anche se ovviamente non è il principale obiettivo [...]. Non è la prima volta che succede che la normativa e delle nuove politiche diventino una leva di cambiamento nelle organizzazioni, credo che sia positivo e salutare anche se complicato e caotico nella prima fase. Forse la nostra visione è condizionata dal fatto che questo dipartimento si occupa anche di organizzazione e non solo di trasparenza. Ora stiamo analizzando quali possono essere le linee che possono diventare leve più potenti per migliorare internamente, a livello di procedure, di gestione documentale... con la scusa della trasparenza. [...] D'altra parte, abbiamo avviato una linea per far si che la trasparenza non sia solo l'obiettivo ma un pezzo in più dell'integrità e dell'etica pubblica.

Anche se a volte la normativa può rappresentare un ostacolo come nel caso della legge sul trattamento dei dati personali (LOPD)<sup>133</sup> che, anche se necessaria, può influire negativamente nella pubblicazione d'informazioni e di open data. Al riguardo, il direttore dell'area di Governo aperto e Servizi generali del Comune di Sant Feliu, Mario Alguacil,

<sup>133 &</sup>quot;Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD)".

spiega: "Un altro aspetto che influisce sono le leggi sulla protezione dei dati e della trasparenza che ci costringono a una forte cautela quando pubblichiamo dati, a volte abbiamo paura perché non sappiamo come questo può incidere su un processo".

Nonostante l'imminente data di scadenza di queste leggi, quando sono state fatte le interviste (da settembre a novembre 2015) tre dei Comuni (Esplugues, Premià e Vilanova) non avevano i portali della trasparenza, anche se pubblicavano parte dell'informazione prevista dalla legge nel loro sito, e ancora meno open data. L'assessore delegato dell'area di Partecipazione di Esplugues, Montserrat Zamora, spiega:

Non abbiamo open data. Anche se è vero che la nuova legge sulla trasparenza ci impone di avere il 31 dicembre il portale di trasparenza e altro. Lo stanno sviluppando e il mese prossimo sarà attivo.

Infatti, a febbraio 2016 è stato pubblicato il sito web del Comune di Esplugues dedicato a open government e trasparenza, nella quale ci sono diversi dataset aperti. <sup>134</sup> E anche i Comuni di Premià e di Vilanova hanno attivato i loro siti dedicati a open government da dove si accede a Partecipazione e ad informazione rilevante sul Comune e agli open data, anche se per il momento praticamente non ci sono dati aperti. <sup>135</sup>

Mentre gli altri cinque Comuni già avevano un sito dedicato alla trasparenza e agli *open government data*. <sup>136</sup> In particolare, in Catalogna c'è la iniziativa "Cloud Barcelona" alla quale partecipano 10 Comuni, tra i quali ci sono Badalona, Barcellona, Sant Feliu e Sant Cugat, che mira alla realizzazione di servizi ICT comunali condivisi. <sup>137</sup> La prima azione è stata di creare un sito sugli open data condiviso, dove è possibile visualizzare e scaricare open data dei Comuni coinvolti. <sup>138</sup> Gli open data sono pubblicati in strutture e formati standard che sono stati previamente concordati tra tutti, favorendo in tal modo la omogeneità territoriale dei dati.

\_

<sup>134</sup> Il web del Comune di Esplugues dedicato ad open government e trasparenza è: "Govern obert i transparència", https://www.seu-e.cat/web/espluguesdellobregat/govern-obert-i-transparencia

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> l siti web del Comune di Premià de Mar e di Vilanova dedicati sono rispettivamente: http://governobert.pdm.cat/; e http://governobert.vilanova.cat/ [ultima cons. 29/07/2016].

l siti web dedicati alla trasparenza e agli open data sono: http://opendata.badalona.cat/badalona/ca per Badalona, http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ e http://opendata.bcn.cat/opendata/ca per Barcellona; http://www.sabadell.cat/ca/portaltransparencia e http://opendata.sabadell.cat/es per Sabadell; http://opendata.santfeliu.cat/santfeliu/ca per Sant Feliu e http://www.santcugat.cat/governobert e http://opendata.santcugat.cat/santcugat/ca per Sant Cugat.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> I Comuni che partecipano nella iniziativa Cloud Barcelona sono: Barcellona, Badalona, Cornellà, Sant Feliu de Llobregat, Viladecans, El Prat de Llobregat, Sant Cugat, Mataró, Tarragona e Lleida.

<sup>138</sup> L'indirizzo web del sito di open data condiviso, "Open Data multiajuntament", è: http://cloudben.cloudapp.net/MULTI/ca

Riguardo alla strategia di Sant Feliu in relazione e questa iniziativa, il direttore dell'area di Governo aperto e Servizi generali del Comune di Sant Feliu, Mario Alguacil, spiega:

La strategia del Comune è stata quella di allearsi con altre amministrazioni, in particolare con altri 7-8 comuni della Catalogna capeggiati dal Comune di Barcellona (coprono circa il 30% della popolazione della Catalogna) per pubblicare open data in un unico portale, Open Data multiajuntament. Circa il 10% dei dati complessivi pubblicati sul sito sono di Sant Feliu.

Inoltre, i Comuni più grandi come Barcellona, Sabadell e Sant Cugat, oltre agli open data pubblicano anche delle app (applicazioni tecnologiche che utilizzano gli open data) sviluppate dagli stessi Comuni o da imprese e cittadini. Tuttavia, il livello di utilizzo degli open data è ancora molto basso sia da parte delle imprese che dei cittadini. Ad esempio, riguardo alle imprese che sviluppano applicazioni di questo tipo, la direttrice di Informatica di Sabadell, Helena Plana, sostiene: "C'è qualche iniziativa a livello catalano come una società che pubblica l'agenda culturale della Catalogna utilizzando i dati di diversi comuni, compreso il nostro. Ma sono pochissime le aziende che si stanno lanciando in questa strada".

In relazione all'utilizzo degli open data dai cittadini, il capo dipartimento di Partecipazione cittadina di Badalona, Teresa Puig, spiega:

Gli open data si utilizzano molto poco. Noi collaboriamo con altri Comuni in tema di trasparenza e in generale la domanda è molto bassa. [...] Nelle istituzioni stiamo lavorando per diventare più trasparenti, ma bisognerebbe anche educare il pubblico perché non c'è domanda.

In particolare, Puig spiega che nelle scuole secondarie stanno introducendo il tema degli open data e facendo fare app agli alunni in modo che possano vedere le possibilità che offrono: "In 4° E.S.O. 139 si insegna a realizzare app per fare in modo che i ragazzi possano vedere le opportunità rappresentate dagli open data, anche in questioni di sviluppo economico e di imprenditorialità, ma è una cosa molto recente".

Comunque, è difficile che un cittadino comune senza conoscenze specifiche possa fare uso di un dataset (collezione di dati strutturati in forma relazionale), a meno che le amministrazioni sviluppino qualche interfaccia che gli permetta interagire con i dati. Il direttore dell'area di Governo aperto e Servizi generali del Comune di Sant Feliu, Mario Alguacil, sostiene che le amministrazioni dovrebbero sviluppare strumenti analitici di uso generale:

A mio parere il nostro approccio è incompleto poiché pubblichiamo open data perché gli specialisti, principalmente industria, possano utilizzarli, ma ancora non abbiamo fatto la

-

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> 4º E.S.O. (*Educación Secundaria Obligatoria*) del sistema scolastico spagnolo equivale a 2ª Liceo (Secondaria di 2º grado) nel sistema italiano.

versione per i cittadini, fornendo strumenti analitici di uso generale, in modo che possano utilizzare i dati.

Alguacil spiega che in Catalogna ci sono due società e qualche Comune che realizzano strumenti di questo tipo e, nel caso specifico di Sant Feliu, sembra che avranno gli strumenti disponibili dalla prossima legislatura:

In Catalogna queste applicazioni le sviluppano gli stessi Comuni come ad esempio l'app "Viu Manresa" e due fornitori: Bismart, la società che fornisce i servizi al gruppo di Comuni di Cloud Barcelona, e Sócrata, che fornisce strumenti complementari per l'analisi dei dati dalla cittadinanza. La versione commerciale di questi strumenti a Sant Feliu sarà disponibile nella prossima legislatura, è già progettata ma è in beta.

Il principale problema che presentano i dati pubblicati dalle amministrazioni è che spesso non sono in formati standardizzati e leggibili dalle applicazioni informatiche e adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi, quindi non sono veri open data facili da consultare e riutilizzabili. Il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza del Comune di Barcellona, Fernando Pindado, spiega: "Nel sito di open government sono stati pubblicati gli open data. La battaglia che abbiamo qui è di rendere tali dati non solo aperti ma anche comprensibili, che sia possibile lavorare con loro. È una delle battaglie in cui insiste di più l'assessore di partecipazione."

Inoltre, i dati pubblicati possono presentare anche un problema di affidabilità o non essere facilmente e liberamente fruibili e quindi essere poco utili. L'assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto del Comune di Sant Cugat del Vallès, Joana Barbany, dice:

Il problema che abbiamo è che molti dati non sono affidabili o non sono utili, sono generati ma non so se sono buoni, come ad esempio i tanti dati su smart city, [...] noi abbiamo pubblicato pochi dati, ma sono buoni [...] abbiamo molta più informazione che non abbiamo pubblicato perché non possiamo garantire che sia buona e non sarebbe appropriato. C'è chi ha molti dati pubblicati ma la maggioranza non sono utili, non funzionano.

Un esempio di dati pubblicati non utili è fornito dal Comune di Premià de Mar quando hanno iniziato a pubblicare gli open data poiché non sapevano farlo. Al riguardo, la consulente esterna del Comune di Premià, Yolanda Giménez, commenta che "[...] ci sono stati momenti caotici nella pubblicazione di dati, che sono stati pubblicati in formati che non conoscevamo come csv, senza cha sapessimo farlo, con un risultato caotico e quindi sicuramente con una percezione molto negativa dai cittadini".

Un tema connesso con gli open data pubblici sono i big data. Dato che le pubbliche amministrazioni gestiscono ed elaborano enormi volumi di dati, sarebbe auspicabile che le pubbliche amministrazioni sfruttassero l'informazione per migliorare i servizi delle amministrazioni e per ampliare le possibilità di riutilizzo dei dati dalle imprese. Tuttavia è più facile che siano le grandi corporazioni a ottenere un ritorno economico dagli investimenti sui big data aperti delle amministrazioni. In particolare, il capo sezione Organizzazione di Sabadell, Jaime Viñeta, mette in dubbio che i Comuni possano ottenere un beneficio dei big data:

[...] Credo che il grande interrogativo è big data. Mentre le grandi corporazioni potranno ottenere un rendimento con lo sfruttamento economico dei dati, a livello di Comune [...] è ancora da dimostrare. Ancora non ci sono dati disponibili sull'utilizzo degli open data al di là delle grandi aziende. [...] bisogna aprire i dati, fa parte della strategia globale di trasparenza, ma il processo di apertura dovrà essere strettamente associato con una valutazione del valore creato.

Tra le esperienze nell'ambito della trasparenza riportate dagli intervistati, si possono evidenziare delle iniziative di Barcellona e di Sant Cugat. Dal portale della trasparenza di Barcellona si accede alla cassetta elettronica "Bústia ètica i de bon govern" (cassetta etica e di buon governo), attraverso la quale è possibile segnalare comportamenti sviluppati nell'ambito della gestione comunale contrari ai principi, ai valori etici e alle regole di condotta che cercano di tutelare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la corretta risoluzione dei conflitti di interesse, l'obiettività e la neutralità della gestione pubblica e il principio di uguaglianza e il rispetto per la dignità delle persone. Le segnalazioni possono essere effettuate sia dal personale comunale, come dalle persone che si relazionano con l'amministrazione comunale o da parte dai cittadini. Riguardo a questa iniziativa, il dirigente del dipartimento di Risorse di Barcellona, Joan Llinares, racconta:

Stiamo lavorando sulla creazione di ciò che chiamiamo 'bústia ètica', per rafforzare l'impegno del Comune di trasparenza, di gestione etica e di onesta delle attività proprie della funzione municipale. Si tratta di uno strumento di partecipazione rivolto tanto ai cittadini come ai dipendenti del Comune, attraverso il quale potranno esprimere delle osservazioni e tutto ciò che pensano rispetto a comportamenti e attività che non rientrino tra gli impegni di lavoro [...], malfunzionamenti e cattive pratiche

Oltre alla casetta etica e di buon governo, è singolare il sito web di Barcellona "BCNROC - Repositori Obert de Coneixement de l'Ajuntament de Barcelona" (repository aperto di conoscenza del Comune di Barcellona), al quale si può accedere anche dal portale di

trasparenza. BCNROC è un repository documentale aperto attraverso il quale il Comune mette a disposizione in modo libero e gratuito il proprio archivio. Su BCNROC sono disponibili i documenti digitali o digitalizzati del Comune che sono oggetto di diffusione pubblica (ad esempio, normativa, progetti, piani, budget, misure governative, sondaggi, video, comunicati stampa e altri documenti che raccolgono le attività del governo municipale nel corso del tempo), le collezioni digitali del servizio di documentazione e documentazione esterna, a condizione che sia di interesse municipale e il Comune abbia i diritti di uso. BCNROC consente il riutilizzo dei documenti utilizzando le licenze *Creative Commons* più aperte possibili ed è interoperabile con altri repository documentali, nazionali e internazionali, e contribuisce a facilitare il web semantico. 141

A Sant Cugat è stata lanciata una originale esperienza pratica di open data con aziende locali in cui il Comune ha lanciato un *datathon*<sup>142</sup> per sviluppare applicazioni per la città a partire dai dati su smart city. L'assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto del Comune di Sant Cugat del Vallès, Joana Barbany, spiega:

[...] circa 8 mesi fa abbiamo fatto un datathon, in cui abbiamo aperto i dati di Smart City e convocato le aziende locali, informatici e programmatori. Eravamo 50 persone divise in 10 gruppi. Sono uscite tre soluzioni ed è stato sviluppato un prototipo. Speriamo di sviluppare il prodotto in una seconda fase. [...] A partire dai dati di raccolta dei rifiuti e di ottimizzazione dei percorsi, si è sviluppata una app per avvisare l'utente quando il camion della spazzatura passa. Erano prototipi perché in due giorni non c'è tempo per sviluppare di più.

# 5.3.4. Valutazione delle pratiche partecipative

L'analisi della valutazione delle pratiche partecipative si è sviluppata intorno a quattro parametri: influenza della partecipazione sul processo decisionale pubblico; considerazioni

Gli indirizzi web dei siti di Barcellona riportati nel testo sono: Bústia ètica i de bon govern,
 http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/bustia-etica-i-de-bon-govern;
 https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/; e il portale di trasparenza del Comune di Barcellona,
 http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> BCNROC è interoperabile con altri repository documentali perché è compatibile con gli standard e il protocollo OAI-PMH (Open Access Initiative Protocol for Metadata Harvesting) e soddisfa gli standard di metadati Dublin Core per contribuire a facilitare il web semantico.

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> Con un datathon la pubblica amministrazione mette a diposizioni dei dati e invita agli imprenditori a generare scenari e soluzioni ai problemi di politica sociale e pubblica. Una possibile definizione di datathon è: "At a datathon multiple teams consisting out of computer engineers, data scientists and experts from other fields come together to work on a case for 24 hours straight, where the purpose is to study and analyze data related to the case. Methods well known in AI will be used. A datathon is derived from a so-called hackathon, where in this case the focus is more on data rather than on innovation (in http://datathon.xomnia.com/).

sulle attività svolte e sugli strumenti di partecipazione; analisi e valutazione degli esiti delle iniziative; fattori che condizionano il successo o insuccesso dei meccanismi di partecipazione.

Si è considerato pertinente includere la prima delle questioni nell'analisi poiché il risultato della partecipazione influisce decisamente su come gli intervistati percepiscono le attività svolte dai propri Comuni per aumentare la partecipazione dei cittadini.

## Influenza della partecipazione sul processo decisionale

La maggior parte degli intervistati concordano sul fatto che la partecipazione dei cittadini non influenza le decisioni della politica nelle loro città nella misura e con gli effetti che dovrebbe avere. Una delle posizioni più critiche rispetto alla capacità della partecipazione di influenzare le politiche pubbliche, è quella della vicesindaca, responsabile dell'area di Conoscenza e Partecipazione e assessora di Partecipazione di Sabadell, Glòria Rubio, che afferma che la partecipazione "non influisce anche se dovrebbe [...] e che sarà difficile coinvolgere il cittadino perché fino ad oggi la sua partecipazione non ha avuto effetti nelle decisioni pubbliche". Rubio cita ad esempio la poca influenza che hanno i Consigli settoriali e territoriali e il bilancio partecipativo sulle politiche:

Anche se si chiamano "organi di partecipazione" in realtà non sono propri organi di partecipazione ma organi informativi, perché non prendono decisioni sulla vita della città [...] e influiscono molto poco. Qualche anno è stata assegnata una piccola voce di bilancio ai Consigli di quartiere per poter decidere sul mantenimento dello spazio pubblico, ma era molto simbolica.

Un'evidenza che emerge dall'analisi delle interviste è che spesso hanno più influenza i gruppi di pressione, che siano cittadini attivi o gruppi di potere come i media, dei processi partecipativi. Una testimonianza particolarmente esplicita e articolata in questo senso è quella del direttore del dipartimento dei Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado:

[...] dovrebbe influire di più e spesso ha più influenza la minaccia di una mobilitazione che la vera partecipazione. Se per partecipazione si intende una manifestazione davanti alla porta del municipio, allora si che influenza. Se invece partecipazione comprende i processi creativi di costruzione delle politiche, ha meno influenza di quanto dovrebbe [...] Ciò che mi fa paura, sia a Barcellona che in altri municipi, è che soltanto influiscano quelli che fanno più rumore. Un rumore può essere una manifestazione in piazza come un mezzo di comunicazione [...] A San Sebastian (Paesi Baschi) uno dei consiglieri dell'opposizione del mandato precedente mi aveva detto che non aveva vinto le elezioni il PNV ma il Diario Vasco, che aveva fatto la campagna.

Un altro elemento di rilevo riguarda il fatto che la partecipazione non incide direttamente

nella definizione delle politiche pubbliche, ma che al massimo può dare un tono alle politiche o aiutare a migliorare i servizi pubblici. Questo è così sostanzialmente per due ragioni: la prima perché i partiti politici fanno il loro programma sulla base di elementi soggettivi. Al riguardo, il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, spiega:

Credo che non incida direttamente, ma solo dà una sfumatura alle politiche, nel senso che se la cittadinanza individua una lacuna nella prestazione di un servizio, questo servizio è analizzato e in alcuni casi riformulato. Anche se l'ideale sarebbe che questo processo di influenza fosse nella genesi, nella formazione delle politiche. Purtroppo, i partiti politici fanno i programmi in base a ciò che hanno sentito e al loro DNA [...] A mio parere, la partecipazione nella definizione delle politiche è ancora immatura.

Il secondo motivo è legato al fatto che i cittadini partecipano soprattutto per manifestare la loro critica verso una politica o la prestazione di un servizio. Ad esempio, il quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé, dice:

Nel Comune abbiamo una certa volontà di ascoltare, di imparare, di rettificare e di evitare problemi. In questo senso abbiamo modificato qualche azione perché c'è stata una maggioranza di cittadini che ci hanno segnalato che stavamo sbagliando, anche se solo per criticare come utilizzavamo le risorse. [...] Comunque, credo che la partecipazione complessivamente influenza il processo decisionale degli organi del governo municipale.

Nonostante tutto ciò, una parte degli intervistati concorda sul fatto che alcuni strumenti o processi partecipativi in determinati ambiti, in effetti, hanno influenza. Ad esempio, il funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol, afferma:

Ci sono alcune politiche, in alcuni settori di intervento, come ad esempio quello delle politiche sociali [...], che tengono conto della partecipazione e in qualche modo si arrivano a progettare o co-progettare alcune politiche grazie a questa, ma non si può affermare categoricamente che sia così in tutti i casi.

Anche se la forma nella quale questa partecipazione incide nelle politiche non è stabilita a priori. Ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González, prendendo come esempio i Consigli di quartiere, sostiene:

[...] anche se forse non è stabilita una formula su come trasferire ciò che viene discusso nei Consigli in azioni specifiche o su come modificare le decisioni, il fatto che ci sia un Consigliere che ascolta un reclamo [...] in generale non passa inosservato.

Per concludere, un ultimo elemento di rilievo riguarda il fatto che è probabile che i cittadini ritengano che la loro partecipazione non influisce o che vorrebbero una maggiore efficacia. Ad esempio, il quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé, afferma: "Sicuramente se chiedessimo ai cittadini ci direbbero di no o che vorrebbero avere più influenza" [in risposta alla domanda "la partecipazione dei cittadini in linea generale influenza le decisioni sulla politica pubblica?"].

Come conclusione, possiamo dire che gli intervistati ritengono che finora la partecipazione ha avuto scarsa influenza sulle politiche pubbliche e che è necessario strutturare meglio gli organi di partecipazione e i processi partecipativi affinché che questi possano incidere veramente nella politica, in modo da ridimensionare la influenza che hanno determinati gruppi di potere.

## Considerazioni sulle attività svolte e gli strumenti di partecipazione municipali

La ricerca evidenzia una serie di considerazioni che gli intervistati condividono relativamente alle azioni che sono state messe in campo per favorire la partecipazione dei cittadini. In primo luogo, emerge che sono stati aperti parecchi spazi di partecipazione, anche troppi, facendo riferimento in particolare agli organismi di partecipazione più istituzionali come i Consigli, ma che non si è saputo dotare di contenuto e di significato questi spazi. Tra i vari intervistati, ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González, dice:

Credo che abbiamo peccato pensando troppo ai numeri, privilegiando la quantità rispetto alla qualità. Negli ultimi 10 anni, si è mantenuto in stallo il sistema di partecipazione, senza rielaborare abbastanza, dedicando tutti gli sforzi solo ad aumentare le occasioni di rapporto diretto con i cittadini.

In secondo luogo, le testimonianze evidenziano una scarsa capacità di influenza dei canali di partecipazione sulla politica pubblica e la necessità di strutturare meglio questi strumenti affinché i cittadini possano vedere i risultati della loro partecipazione. Ad esempio, la direttrice della Comunicazione di Barcellona, Águeda Bañón, afferma:

Credo che ciò che si è fatto bene è aprire gli spazi, ma non si è saputo dotare di contenuti questi spazi e dargli legittimità, risorse e vincoli, in definitiva, dare senso e utilità alla partecipazione e che cittadini possano avere un ritorno tangibile.

In particolare, emerge che i canali di partecipazione attuali sono stati configurati negli anni '80 con l'obbiettivo di introdurre la partecipazione dei cittadini, e che oggi bisognerebbe

rivedere questi canali per sviluppare forme di partecipazioni più flessibili in grado di favorire la presenza dei cittadini. Al riguardo, il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza di Barcellona, Fernando Pindado, sostiene:

A mio parere, così come nei primi anni '80 ci fu un tentativo di avanzare nella ricerca di canali per la partecipazione, ora dovremmo rivedere questa architettura, a mio avviso è troppo rigida (spazi molto delimitati, con persone specifiche...). A mio parere i canali di partecipazione configurati negli anni '80, come ad esempio i regolamenti di partecipazione dei Comuni catalani e spagnoli sono molto formali, con spazi eccessivamente regolamentati e delimitati e con scarsa capacità di coinvolgimento del cittadino, soprattutto riguardo alle forme di partecipazione dal basso.

Peraltro Pindado ritiene che i canali che sono stati aperti non sono funzionali alla partecipazione, ma alla concertazione, cioè per il raggiungimento di un accordo tra il governo e alcune delle parti sociali. Spiega:

Possiamo dire che c'è stato uno sviluppo, a mio avviso eccessivo, dei canali di concertazione, che non è lo stesso che partecipazione. Vale a dire, attraverso la concertazione cerco di trovare gli attori sociali, economici o politici che possono mettere in discussione la mia decisione come governante e cerco di tranquillizzarli. È quello che io chiamo 'contenere e accontentare' [...]. Ad esempio, si dice che abbiamo fatto partecipazione quando abbiamo parlato con due associazioni e abbiamo deciso di fare una piazza in un certo modo, e quando si inizia a fare la piazza, gli abitanti del quartiere, che non sono in queste associazioni, si arrabbiano e cercano di fermare i lavori.

Un'altra considerazione rilevata è che si è fatto poco riguardo alle forme di partecipazione attraverso strumenti meno formali e che tutt'ora le amministrazioni non sanno come accogliere le forme spontanee di mobilitazione dei cittadini. Ad esempio, l'assessore delegato di Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto di Sant Cugat, Joana Barbany, sostiene:

Penso che abbiamo fatto poco probabilmente per una mancanza di conoscenza. C'è ancora molto da fare e dobbiamo superare il concetto più classico di partecipazione. Sono state fatte molte attività in relazione alla partecipazione istituzionale. Credo che i Consigli settoriali funzionino molto bene perché coinvolgono persone molto interessate, anche se forse un po' meno i Consigli di quartiere. Per quanto riguarda la partecipazione non formale, quella spontanea, [...] tutti stiamo ancora imparando.

Al margine di queste evidenze, la maggior parte degli intervistati ritiene che ci sono alcuni strumenti nei propri municipi, in specifici ambiti, che funzionano. Ad esempio, il

funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol, cita i Consigli territoriali e quello relativo alle politiche sociali, attraverso i quali si progettano politiche e azioni concrete d'accordo con le associazioni che partecipano in questi organismi. In relazione ai Consigli territoriali, dice: "parte delle azioni a livello urbanistico e altre iniziative concrete nei quartieri, si fanno conseguentemente alle istanze sollevate dalle associazioni di quartiere e delle altre associazioni che partecipano nei Consigli territoriali".

Mallol spiega inoltre che da quando il Consiglio è stato suddiviso in ambiti più specifici ha guadagnato operatività:

[...] abbiamo visto che era più operativo suddividere il Consiglio generale delle politiche sociali in diverse 'Taules di participació' per argomenti specifici. Queste 'Taules' sono formate da associazioni di persone affette da problemi diversi, per esempio, c'è un tavolo di persone con malattie neurologiche. In questo modo, molte delle politiche sociali si disegnano in collaborazione con le associazioni.

In relazione ai processi partecipativi, si può citare ad esempio la testimonianza del direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, che ritiene necessario modificare considerevolmente i processi relativi alle questioni della città, mentre i processi relativi agli aspetti istituzionali, come i regolamenti, hanno funzionato bene:

Da un lato, ci sono alcuni processi puntuali su questioni che sono fondamentali che si fanno bene, come i processi di partecipazione per la redazione del regolamento comunale [...] o l'ordinanza di Amministrazione elettronica, Trasparenza, Accesso e Riutilizzo della informazione, che hanno coinvolto tutti i partiti politici del Consiglio comunale, anche se questi processi non sono stati aperti ai cittadini [...] D'altra parte, in relazione a questioni sulla città, è necessario fare delle modifiche sostanziali, come alleggerire il formalismo, con modalità meno strutturate e con più spontaneità, e costruire dei processi continui e con una maggiore partecipazione [...] Penso che siamo in uno stadio che si evolverà in 5-6 anni, se non per volontà per necessità.

È già stato evidenziato in altri capitoli che in Spagna non ci sono processi partecipativi realizzati esclusivamente via internet e che gli strumenti web sono serviti principalmente per dare supporto. Per cui, non sorprende che gli intervistati ritengano che gli strumenti web sono stati utilizzati poco e al di sotto delle loro potenzialità. Ad esempio, la direttrice di Informatica di Sabadell, Helena Plana, afferma:

Anche se valuto positivamente le attività che sono state svolte, penso che bisogna andare oltre, ad esempio, con alcune delle proposte che sono state discusse come quella di avviare un processo partecipativo a partire dai social network, anche se dobbiamo ancora capire se lo possiamo fare.

D'altra parte, emerge che per quanto siano stati utilizzati poco, questi strumenti si sono rivelati di gran utilità nelle attività di comunicazione, per ampliare la partecipazione, soprattutto in relazione alle persone più digitali, e al momento di monitorare i processi. Una testimonianza esemplificativa è quella del funzionario di Partecipazione di Sant Cugat, Albert Mallol, che sostiene:

Credo che internet ci abbia permesso di raggiungere un segmento della popolazione con il quale diversamente non saremmo entrati in contatto. Ha anche permesso che alcune persone o collettivi che hanno partecipato in presenza possano avere un altro mezzo di partecipazione complementare e poter proseguire le discussioni, le quali forse non si sarebbero realizzate in presenza. Inoltre, in qualche modo, il fatto che il processo fosse anche su internet ha contribuito a strutturare i dibattiti in presenza. In realtà, penso che non dovrebbe essere soltanto complementare, ma una via da sviluppare in futuro [...].

Più specificamente, in relazione all'uso dei social network, le interviste evidenziano che sono stati utilizzati essenzialmente per comunicare, ma che non si interagisce veramente attraverso questi media, e ancora meno si usano come strumenti di partecipazione. La responsabile di Partecipazione dei cittadini di Sant Feliu, Meritxell Valls, afferma:

In generale credo che i Comuni abbiano utilizzato i social network per informare più che per raccogliere suggerimenti e non c'è alcun reale feedback tra i cittadini e i Comuni. Inoltre i Comuni non utilizzano bene Twitter. Ad esempio, non usiamo Twitter per comunicare ciò che accade nel Consiglio comunale, mentre le associazioni si che lo fanno [...].

La principale ragione per la quale gli strumenti web si usano poco è che i Comuni stanno ancora imparando. È emblematica in tal senso la testimonianza del quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé, che oltre a enfatizzare che le amministrazioni stanno ancora imparando, mette in luce che per poter gestire un'amministrazione con i cittadini, bisogna adottare strutture più flessibili e lasciare da parte la mentalità di funzionario.

Siamo ancora in una fase di prova ed errore, di sperimentare e rischiare di sbagliare, come dice il detto, se aspetti che sia perfetto non lo farai mai. Dovremo implementare processi partecipativi in tutte le fasi (progettazione, esecuzione e valutazione), anche se al ritmo che cambi l'amministrazione perché non si può rispondere da una struttura organizzata per gestire procedure burocratiche [...]. Come diceva un direttore della Funzione Pubblica nella Generalitat che è un ingegnere: "gli organismi e le amministrazioni pubbliche devono essere come gli stati della materia, se si vuole gestire procedure deve essere solida, se si vuole gestire relazioni con le persone deve essere liquida e se si vuole creativa, gassosa" [...]. Pertanto, per fare che

un'amministrazione veramente conti per la gente, che non gestisca solo procedure [...] dobbiamo iniziare ad aumentare la temperatura al materiale per farla passare dallo stato solido allo stato liquido. A mio parere questa è una delle più grandi sfide e vantaggi che la partecipazione può produrre, cioè, per rispondere alla partecipazione bisogna avere una organizzazione diversa, non si può soddisfare la partecipazione con la mentalità di gestione di procedure e di "provi a tornare domani" [...].

Dalle considerazioni citate emergono tre evidenze: la prima riguarda la necessità di modificare i processi di partecipazione affinché possano incidere veramente nelle politiche. Il secondo elemento di rilievo è che bisognerebbe attivare forme di partecipazione più flessibili in grado di favorire la presenza dei cittadini e legittimare le forme di partecipazione dal basso. La terza evidenza è che i Comuni dovrebbero essere più proattivi ed efficaci nell'uso degli strumenti web, in particolare, utilizzare gli strumenti web 2.0 per ascoltare i cittadini e dare senso alla loro partecipazione al di fuori del quadro istituzionali.

### Analisi e valutazione degli esiti delle iniziative

Sulla base delle interviste, non è del tutto scontato che l'analisi e valutazione dei risultati, quantitativi e qualitativi, effettivamente raggiunti sia un momento necessario dei processi partecipativi. Sebbene costituisca una precondizione essenziale per poter dare conto ai cittadini sugli esiti della partecipazione, stante a quello che emerge, l'analisi e la valutazione spesso non viene fatta, non solo nei Comuni considerati, ma nella maggioranza dei Comuni spagnoli.

La valutazione spesso si riduce a fare sondaggio d'opinione alla conclusione dei processi per valutare il grado di soddisfazione delle persone coinvolte e a valutazioni di carattere più politico prima delle elezioni. Ad esempio, il quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé, afferma: "ciò che di solito si fa è chiedere ai partecipanti l'opinione e analizzarla o valutazioni di carattere più politico, mentre non si fanno valutazioni più qualitative sul metodo utilizzato e il risultato, sugli effetti della partecipazione".

Una possibile spiegazione è che il processo di valutazione delle politiche pubbliche non è abbastanza sviluppato, perché le amministrazioni non hanno la capacità di adattare le politiche. Una testimonianza particolarmente esplicita e articolata è quella del direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil:

Tanto il processo di accountability come la valutazione della qualità dei servizi pubblici non sono completi. Non ci piace sapere formalmente cosa pensa il cittadino di ciò che facciamo e non siamo abituati a chiedere per poi reingegnerizzare i servizi secondo le aspettative. Credo

che queste due parti sono quelle che si svilupperanno di più nei prossimi anni. [...] In definitiva, la valutazione è limitata a capire se siamo in condizione di conoscere il grado di soddisfazione, quindi di chiedere quale è lo scenario ideale di prestazione dei servizi e valutare se la prestazione è stata adeguata. In generale, non solo a Sant Feliu, la valutazione delle politiche pubbliche è molto immatura.

Una altra evidenzia che emerge è che la valutazione dipende in gran parte dalla congiuntura politica. Ad esempio, Alguacil spiega che conseguentemente ai patti tra i partiti politici per formare il governo, l'istituzione ha fatto passi indietro, tanto che nel passato si faceva un processo di valutazione partecipato che oggi non si fa più:

nel 2007-2011 abbiamo condotto processi di valutazione pubblica del PAM [Piano di azione municipale], che oggi non si fa. Attualmente soltanto si pubblica il grado di attuazione del PAM, ma non è oggetto di valutazione. In alcuni temi questa istituzione ha fatto un passo indietro, a causa dalle congiunture politiche, dai patti tra i partiti per formare il governo.

Dai contributi degli intervistati si può anche evidenziare che, a conclusione dei processi partecipativi, la presenza o meno di una valutazione e di un feedback ai cittadini dipende in gran parte dalle scelte dei responsabili di ognuno dei processi, i quali non sono sempre vincolati al dipartimento di partecipazione. Una testimonianza significativa in questo senso è quella della responsabile di Partecipazione dei cittadini di Sant Feliu, Meritxell Valls:

Dal dipartimento di Partecipazione suggeriamo che si facciano commissioni di monitoraggio, processi di valutazione e restituzione di un feedback ai cittadini, anche se non essendo i progetti coordinati da Partecipazione, alla fine dipende dal politico o dal funzionario responsabile di ciascuno dei progetti [...]

In conseguenza, che ci sia una valutazione e una restituzione ai cittadini dipende dai vari processi. Ad esempio, il funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol cita due esperienze ben diverse: una prima in cui tutti i cittadini che avevano dato un contributo hanno ricevuto un feedback, una seconda nella quale è stata istituita una commissione che ha monitorato soltanto la fase iniziale del progetto:

Nel caso del Piano di Mobilità, il risultato della partecipazione si è riflesso direttamente nella stesura del piano. Tutte le proposte, in qualche modo, hanno avuto risposta, sia che si potessero accogliere nel piano che no [...] Mentre nel caso del Piano di Strutture municipali non è stato così visibile. [...] alla conclusione della fase di partecipazione si è istituita una commissione, nella quale hanno partecipato non solo funzionari, ma anche i cittadini e le associazioni che avevano partecipato al processo, che principalmente ha monitorato la fase iniziale del Piano e meno la sua implementazione.

Ma c'è anche un'eccezione. Il dipartimento di Partecipazione del Comune di Esplugues fa sempre una valutazione e da un feedback. La funzionaria di Partecipazione cittadina, Charo Barroso sostiene che:

In tutti i processi che coordino, c'è una fase di valutazione e una restituzione [...] Sempre viene richiesta una valutazione tanto ai partecipanti come agli altri attori che sono in qualche modo coinvolti, anche se non hanno partecipato al processo [...] Successivamente i risultati di questi rapporti sono pubblicati, qualunque essi siano [...].

Anche se d'altra parte, Barroso spiega che a volte gli aspetti più critici finiscono archiviati: "Un altro problema è il modo in cui riportiamo le situazioni o gli aspetti più negativi, che qualche volta finiscono archiviati, mentre altre volte ci aiutano a fare modifiche. Anche se questo processo sta diventando sempre meno flessibile".

Un altro elemento di rilievo riguarda il fatto che spesso le valutazioni che si fanno dei processi e degli strumenti partecipativi sono soggettive, riconducibili cioè a visioni a volte alquanto ristrette e schiacciate più sulle procedure che sulla promozione della cittadinanza partecipata, senza considerare elementi di valutazione oggettivi. Ad esempio, il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González spiega:

La valutazione è sicuramente il punto più debole dei processi e degli organi di partecipazione. Nel complesso, la valutazione che facciamo è soggettiva, dipende dalle persone che ci lavorano, dalla percezione di come è andato il processo. Ma non si fa una vera e propria valutazione e tanto meno una valutazione partecipata [...].

In conclusione, si può sostenere che, tanto il processo di analisi dei risultati della partecipazione che di rendicontazione degli esiti (condivisione finale di quanto fatto, delle conclusioni raggiunte e dell'utilizzo che si intende fare dei contributi raccolti), sono tra gli aspetti più critici dei meccanismi di partecipazione locali, almeno nelle amministrazioni locali catalane. Al margine di questa evidenza, da quanto emerge dalle interviste, è probabile che queste aree, insieme alla valutazione delle politiche pubbliche in generale e all'accountability, siano gli elementi che le amministrazioni svilupperanno di più nei prossimi anni. Come spiega il quarto vicesindaco e presidente dell'area di Governo aperto e Servizi generali di Sant Feliu, Josep M. Rañé, la valutazione delle politiche, e più specificamente la valutazione delle pratiche partecipative, forniscono elementi per identificare le criticità e poter migliorare: 143

Credo che così come dobbiamo generare una cultura della valutazione delle politiche pubbliche,

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup> Vedere anche i contributi di Rañé evidenziati nel capitolo "In quali fasi delle politiche pubbliche le amministrazioni locali attivano processi partecipativi" (in cap. 5.3.2).

dobbiamo sviluppare la sensibilità alla valutazione dei processi partecipativi. Come diceva Maragall in relazione alle politiche di Finanziamento, "le politiche ogni 10 anni bisogna cambiarle perché se dopo 10 anni una politica ha funzionato deve aver risolto il problema, mentre se non ha funzionato, deve essere eliminata perché non è possibile che si stia facendo qualcosa che non funziona". Anche se ci sono alcune politiche che rispondono a problemi strutturali che non si risolvono nel corso degli anni, come le politiche di sostegno alle persone con disabilità [...]. In definitiva, la valutazione delle politiche fornisce elementi per la riflessione sulle politiche svolte, così come è necessario valutare i processi di partecipazione per poter identificare gli errori e migliorarli.

### Esperienze di successo e insuccesso: i fattori di successo

Piuttosto che fare un elenco dei processi partecipativi che gli intervistati ritengono che abbiano avuto successo o meno, è più utile e significativo riportare gli elementi che hanno condizionato questi risultati. Si ritiene comunque necessario menzionare alcune esperienze significative che hanno fatto un uso intensivo del web 2.0 come: le consultazioni di Can Sanpere (Premià) e della Diagonal (Barcellona), l'intervista attraverso internet con il sindaco e il Piano locale di convivenza (entrambe del Comune di Sant Feliu). <sup>144</sup> Riguardo all'intervista con il sindaco, il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali, Mario Alguacil, afferma:

[la iniziativa] di maggiore successo, che possiamo chiamare "pseudo-2.0" perché quando l'abbiamo avviata il concetto 2.0 non era ancora sviluppato, è l'intervista online con il sindaco che si realizza da 14 anni, vale a dire, con 4 sindaci diversi e che è anche stata un'iniziativa imitata da altri Comuni.

In relazione all'altro esempio, il Piano locale di convivenza del Comune di Sant Feliu, sono stati utilizzati i social media Twitter e Facebook per diffondere gli incontri, incoraggiare la partecipazione e comunicare gli esiti delle riunioni e più specificamente, per inviare una sintesi delle proposte che si facevano. In totale ci sono stati 299 tweet con contributi e commenti con l'hasthag #conviu, che si stima che abbiano raggiunto 12.654 utenti e 76.986 "impressioni" (volte che un tweet con l'hasthag #Santfeliu e #conviu sono stati visualizzati in uno schermo). Nell'opinione della responsabile di Partecipazione dei cittadini di Sant Feliu, Meritxell Valls, il fattore di successo di questa iniziativa è stato il coinvolgimento politico. Valls racconta:

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup> Consultare "Le consultazioni pubbliche di Premià di Mar e di Barcellona" (in cap. 5.3.2).

Un progetto a mio parere molto interessante, che è partito con un consenso tecnico-politico e sul quale si è lavorato molto sia sul piano tecnico che politico, è stato il "Piano Locale della convivenza" del 2011-2012. In questo caso abbiamo avuto il tempo e gli spazi sufficienti per poter pianificare il processo e definire le questioni da dibattere, cosa che è molto importante [...] Il processo ha coinvolto molti funzionari, politici e ha avuto una ampia partecipazione dei cittadini, fisica e a livello 2.0 attraverso i social media [...].

Dagli esempi precedenti, possiamo evidenziare un primo fattore di successo che riguarda il coinvolgimento dei politici, ma anche dei funzionari e degli stessi dirigenti apicali. Sono indicative in questo senso le consultazioni di Premià e Barcellona, poiché la prima si è potuta realizzare grazie al coinvolgimento politico nonostante gli ostacoli giuridici esistenti, mentre nella seconda, uno degli aspetti che è stato indicato come causa della crisi è stata proprio la mancanza di consenso politico. La mancanza di consenso ha portato a introdurre un'ulteriore opzione nella consultazione e ha fatto pensare a una possibile strumentalizzazione della consultazione da parte dei partiti politici.

Altri esempi d'insuccesso, a causa di problemi politici, sono quelli riportati dal capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González:

Un altro processo di partecipazione che abbiamo intrapreso è il Piano Strategico Sabadell 2010, che è stato affidato a un esperto esterno e nel quale c'è stato un lavoro molto approfondito di raccolta dei dati, anche se è finito in un cassetto a causa della rottura del patto elettorale per l'uscita di CIU, che aveva la responsabilità del Piano Strategico, dal governo. Nel 2011-2012 si è realizzato il Piando di Azione municipale (PAM), che è stato abbandonato quando stava per essere approvato dal Consiglio comunale, perché è scoppiato il "caso mercurio" 145.

Un secondo elemento di rilievo che emerge dalle interviste è la pianificazione delle pratiche partecipative. Si precisa che pianificazione non è la semplice progettazione, ma attiene direttamente la questione delle vere e proprie strategie politiche di comunicazione. Fattori che determinano il successo sono: pianificare le diverse fasi coerentemente con gli obiettivi delle pratiche; definire i temi oggetto della discussione; identificare i soggetti da coinvolgere; utilizzare metodologie specifiche disegnate per facilitare la partecipazione; ricorrere quando è necessario all'assistenza di figure professionali particolari, quali facilitatori o moderatori esperti in metodologie partecipative, per condurre i processi; utilizzare spazi di partecipazione adeguati.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup> Il 27 novembre 2012, il sindaco di Sabadell è stato imputato per un presunto caso di corruzione urbana, come conseguenza il 14 febbraio si è dimesso da sindaco.

Nonostante molti di questi punti possano sembrare scontati, dalla citazione precedente della responsabile di Partecipazione dei cittadini di Sant Feliu, Meritxell Valls, si può già intuire che non sempre esiste una pianificazione e una definizione chiara e condivisa dei temi oggetto del confronto. Più esplicitamente, in un'altra parte dell'intervista, Valls dice:

Spesso il dipartimento di Partecipazione non è presente nella fase di progettazione, di solito il dipartimento viene coinvolto quando il progetto è già avviato e a volte dobbiamo introdurre le logiche di partecipazione dei cittadini con un calzascarpe. [...] Come dipartimento di partecipazione dei cittadini spesso dobbiamo inserirci nella fase finale dei progetti, per i quali in realtà ci viene chiesto da fare ciò che noi chiamiamo la messa in scena anzi che una vera partecipazione [...].

Per cui secondo l'assessore di Partecipazione cittadina e convivenza di Sant Feliu, Javier Molina, "l'obiettivo deve essere includere la partecipazione in tutti i processi, dall'inizio alla fine, e non solo nelle fasi finali [...] perché quando si arriva soltanto al termine dei processi [...] questo serve solo a salvare la faccia".

In relazione ai soggetti da coinvolgere, è necessario definire a priori i criteri di selezione in funzione dell'obiettivo e dell'oggetto e pianificare delle azioni di comunicazione differenziate. È particolarmente esplicita la testimonianza della direttrice di EIDOS e consulente esterna del Comune di Premià, Yolanda Giménez:

[...] dipende dal tipo di processo partecipativo, non tutti hanno bisogno dello stesso tipo di convocazione e non tutti coinvolgono le stesse persone [...] Ad esempio, per il "Pla Local d'Habitatge" [piano locale di edilizia popolare] abbiamo convocato i cittadini che avevano fatto una precedente richiesta di alloggio. In questo caso, si trattava di persone che non avevano mai partecipato, ma eravamo interessati ad avere il loro parere su come dovevano essere gli alloggi.

Riguardo all'utilizzo di metodologie specifiche e di facilitatori professionali o specialisti della partecipazione, oltre al Piano Strategico Sabadell 2010 citato all'inizio del capitolo, sono da segnalare i dibattiti cittadini intorno ai Piani di investimento realizzati nei quartieri del municipio di Sabadell poiché la percezione dei partecipanti è stato molto positiva, nonostante molte delle azioni non si abbiano implementato, grazie alla metodologia utilizzata per dinamizzare le sessioni. Il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González, spiega:

Un altro processo del quale ho un ottimo ricordo [...] è stato la discussione intorno al piano di investimento per distretti ("Discusió de Presupost d'Inversió per Districtes, DPIT") [...] L'applicazione è stata molto difficile e in realtà, ci sono molte cose che ancora non sono state

realizzate e non si faranno. Tuttavia, il processo ha lasciato un ricordo positivo alle persone, [...] perché il metodo di partecipazione, gestito dall'Università Autonoma, è stato molto efficace. Si è utilizzata la metodologia EASW (European Awareness Scenario Workshop) condotta da un monitore abilitato dall'Unione Europea [...] attraverso una serie di laboratori di prospettiva, tecnica di immaginare in negativo [...].

Un altro processo partecipativo condotto da esperti che ha avuto un alto indice di partecipazione grazie all'organizzazione, in questo caso affidata a esperti, è il progetto di passaggio sotterraneo della ferrovia a Sant Feliu, anche se in questo caso non si può parlare di esperienza di successo perché alla fine non è stata realizzata. Il direttore dell'area di Governo aperto e servizi generali di Sant Feliu, Mario Alguacil, riferisce:

Un'esperienza con un alto indice di partecipazione frustrato è il progetto di passaggio sotterraneo della ferrovia, il quale non è stato realizzato per problemi economici (una sovvenzione del Ministero di 100 MM€ che non è arrivata). Si trattava di un grande progetto che rappresentava un'importante trasformazione della città e di proiezione verso il futuro, eliminando la barriera architettonica che divide in due la città. È stata molto positiva per il tipo di approccio, per l'organizzazione della partecipazione, coordinata da specialisti guidati da Iziar González, ex-consigliere del PSC a Barcellona [...], e per i livelli di partecipazione. Purtroppo questo progetto ha generato una frustrazione che sarà molto difficile da superare.

Rispetto all'idoneità degli spazi di partecipazione, per facilitare la partecipazione dei cittadini i Comuni arrivano a realizzare le attività nei luoghi e negli orari in cui si trovano i cittadini, anche nella strada. È particolarmente significativo il processo "Pla de Barris" (piano di riqualificazione di quartieri) di Premià, perché ci sono state due sessioni partecipative: una prima nella quale hanno partecipato solo dieci persone, in parte perché era stata realizzata lontano dal quartiere interessato, ma anche perché non è arrivata la comunicazione agli interessati; e una seconda, realizzata in una strada del quartiere, che invece è stata un successo. Le intervistate di Premià, la funzionaria di Cultura e Partecipazione, Dolors Anguera (DA), e la consulente esterna, Yolanda Giménez (YG), raccontano:

DA: La prima sessione del "Pla de Barris" è l'unico fiasco che abbiamo avuto [...]

YG: Hanno partecipato al massimo dieci persone.

DA: Sicuramente perché si è tenuta fuori del quartiere [...]

YG: Nel quartiere non c'erano strutture per farlo. Ora c'è la biblioteca, ma prima non avevano

Vedere anche il capitolo "Chi partecipa più frequentemente nei meccanismi partecipativi dei Comuni" (in cap. 5.3.1).

nulla. Inoltre non avevamo ancora punti di contatto con il tessuto sociale del quartiere. Credo che non sia arrivata alle persone o non hanno capito quello che si voleva fare.

DA: [...] la seconda sessione, due mesi più tardi, è stata un successo. Pertanto, non è che le persone non volessero partecipare. [...] È stata una esperienza molto interessante, le persone erano nella strada per dire quello che avrebbero voluto per il loro quartiere e tutto quello che non gli piaceva [...].

Un esempio particolare è quello del Comune di Sant Cugat, che per motivare i cittadini a partecipare in una delle strutture comunali tentano di generare attività intorno a questa, facendo in modo che la struttura diventi un luogo di incontro per i cittadini e non un posto dove il Comune convoca formalmente gli abitanti della zona a partecipare. L'assessore e commissario per la Partecipazione dei Cittadini di Sant Cugat, Joan Puigdomènech, spiega:

Con il centro sociale Mira-Sol avevamo la difficoltà di attrarre i residenti. Se lo confrontiamo con una vendita immobiliare, è chiaro che insistere non è il modo migliore per attirare ai clienti. Per il centro sociale, il modo migliore è stato quello di iniziare a lavorare con ciò che si voleva vendere: attivare iniziative e laboratori legate alle vocazioni del quartiere, sfruttare degli spazi per fare orti... Cioè, cercare di interpretare il centro sociale come il luogo dove le cose accadono e non come il posto che formalmente convoca gli abitanti della zona [...] quindi, il centro sociale diventa un luogo di incontro che non deve essere per forza un edificio [...].

Altre esperienze nelle quali la metodologia è stata un fattore decisivo sono i processi più piccoli e, per questo, più facili di gestire. Ad esempio, la direttrice di EIDOS e consulente esterna del Comune di Premià, Yolanda Giménez, in relazione a un processo che considera di successo, afferma: "Metodologicamente possiamo citare il processo Salvador Moragues per la riconversione di un spazio in piazza, sul quale, essendo un processo piccolo, si è potuto lavorare molto bene". È interessante anche l'approccio con il quale è stato condotto il processo, introducendo la partecipazione in una prima fase per definire gli usi della piazza e in una fase finale per completare la proposta dell'architetto. Giménez spiega: "in un primo momento si è lavorato sugli usi che avrebbe avuto, successivamente l'architetto ha fatto una proposta che è stata completata congiuntamente".

La terza evidenza che condiziona il risultato dei processi è la disponibilità di risorse adeguate, sia finanziarie che umane. Infatti, vari degli intervistati hanno riferito, anche in diverse occasioni, le difficoltà che hanno a condurre dei processi e monitorare gli organismi come i Consigli a causa delle poche risorse umane del dipartimento di Partecipazione. 147

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup> Consultare anche il capitolo sulle "Condizioni e ostacoli della partecipazione civica" (in cap. 5.3.1).

Mentre l'esempio del processo per il sottopassaggio della ferrovia di Sant Feliu riportato prima, evidenzia che la mancanza di risorse finanziarie ha reso impossibile la realizzazione del progetto. Purtroppo, l'insufficienza o mancanza di risorse finanziarie è stata una delle principali cause, menzionate dagli intervistati, che hanno condizionato negativamente le pratiche partecipative. Altri esempi sono forniti dalla funzionaria di Cultura e Partecipazione di Premià, Dolors Anguera, che riguardo al Piano di strutture comunali di Premià sostiene che "Hanno partecipato molte persone ma dopo non ci sono stati i soldi per poterlo implementare", e rispetto al "Pla de Barris", afferma: "Purtroppo, è rimasto sospeso a causa dalla crisi, anche se ora è stato ripreso [...]".

Un caso particolare in quanto a risorse economiche è l'esperienza riportata dal capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González, nella quale grazie a un finanziamento che è arrivato successivamente si sono potuto realizzare più azioni di quelle previste:

[...] I bilanci partecipativi, soprattutto i due ultimi ("Què09" e "Què10") hanno lasciato un buon ricordo, sia nel Comune che nei partecipanti. C'è stato un elemento un po' ingannevole che ha contribuito a dare prestigio al processo [...] in questi processi i partecipanti elaboravano un elenco di proposte di investimento (una lista dei desideri) che successivamente il Comune gerarchizzava e avviava a seconda delle risorse finanziarie disponibili [...]. Le altre proposte rimanevano in sospeso anche se fossero state ritenute lo stesso necessarie. Alla fine si sono potuto realizzare tutte le proposte della lista perché ha coinciso con il "Piano Zapatero", grazie al quale sono arrivati alla città 35 milioni di euro nel 2009 e credo che 22 nel 2010, che in parte sono serviti per realizzare quello che era stato rimasto in sospeso. Quindi, è stato come un effetto miraggio.

Un quarto elemento decisivo è la pianificazione di una strategia di comunicazione a supporto del processo partecipativo, sia per favorire una più ampia partecipazione come per fornire un'adeguata informazione durante tutte le fasi del processo (progettazione, svolgimento, valutazione e feedback) e migliorare la qualità dei processi rendendoli più trasparenti e inclusivi. Esempi in cui è stato definito un piano di comunicazione significativo sono le consultazioni di Premià e di Barcellona.

Una quinta considerazione riguarda il fatto che i cittadini percepiscano la utilità della loro partecipazione. Questo avviene in modo significativo quando i processi includono delle azioni concrete da realizzare alla conclusione, azioni che li riguardano direttamente o che hanno a che fare con la loro vita quotidiana. È particolarmente significativo l'esempio riportato

dal funzionario del dipartimento di Partecipazione dei cittadini di Sant Cugat, Albert Mallol:

Un altro processo in cui c'è stata una maggiore partecipazione dei cittadini è il Piano di Mobilità, un piano strategico, che comprendeva anche delle azioni concrete per affrontare i problemi di mobilità presenti e definire i mezzi di trasporto da privilegiare in futuro. Penso che abbia suscitato abbastanza interesse perché era un argomento che aveva molto a che fare con la vita quotidiana delle persone. Perfino abbiamo avuto un forum online in cui hanno partecipato più di 400 persone e nelle riunioni in presenza, in diverse sessioni, hanno partecipato altre 60 o 70 persone. Il processo è durato quasi un anno e ci sono state molte opportunità per partecipare.

Da questo brano possiamo dedurre un sesto fattore di successo legato al fatto che, oltre all'interesse sul tema del piano, è stato fondamentale che ci siano state 'molte opportunità per partecipare', sia in modo fisico che attraverso internet.

Un tipo di processo nel quale i cittadini possono subito apprezzare il risultato della loro partecipazione sono i bilanci partecipativi che i Comuni di Esplugues e Sabadell implementano già da tempo e che altri come Sant Feliu, Sant Cugat e Vilanova i la Geltrú prevedono di includere nelle attuali legislature. È significativa l'esperienza del bilancio partecipativo per gli investimenti di Sabadell che è stato uno dei primi in Spagna. Ad esempio, riguardo al bilancio partecipativo di Sabadell del 2010 (processo realizzato nel 2009) il capo dipartimento di Partecipazione di Sabadell, Rafael González, spiega:

[...] Il bilancio partecipativo del 2010 consisteva in un questionario (consultivo) per stabilire le priorità di investimento dei diversi distretti di un milione di euro del bilancio comunale [...] È stato un processo molto interessante che i cittadini hanno apprezzato molto, perché 6 mesi dopo la loro partecipazione ci sono state opere pubbliche che hanno contribuito a rendere visibile il risultato del lavoro [...] l'intervento concordato è stato eseguito e in alcuni casi, c'è stato più di un intervento [...] Essi erano vincolanti, perché le azioni decise sono state incluse nel bilancio comunale approvato nel Consiglio comunale.

Un altro tema rilevante che emerge dalle interviste è dare spazio operativo ai cittadini, sia a partire da iniziative promosse dagli stessi cittadini sia attraverso la gestione delle strutture e dei servizi pubblici. Un'esperienza esemplare in questo ambito è la biblioteca - living Lab de Volpelleres a Sant Cugat, che è stata concepita e promossa da una associazione del quartiere, la quale è riuscita a mettere d'accordo tre pubbliche amministrazioni (Comune, provincia e università) per poter realizzare la biblioteca. La biblioteca attualmente è gestita

\_

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> Cfr. Blanco Fillola I. (2002), "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", articolo presentato nel "VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", Lisbona.

dall'associazione. Racconta l'assessore delegato alla Comunicazione, informazione, innovazione e governo aperto di Sant Cugat, Joana Barbany:

Come modello di successo abbiamo la nuova biblioteca - Living Lab Volpelleres, che non è una iniziativa del Comune, ma un progetto promosso da un gruppo di cittadini, uno dei quali lavora presso il CVC (Centro de Visión por Computador) dell'Università Autonoma, e che hanno saputo della possibilità di ricevere un finanziamento dalla Diputación de Barcelona (l'Amministrazione Provinciale) per la creazione della biblioteca. Se ora c'è una biblioteca con un 'Living Lab' all'interno gestito dalla gente del quartiere e grazie alla loro insistenza.

Altre esperienze di collaborazione nella gestione dei servizi pubblici sono le feste padronali del Comune di Premià de Mar, nell'organizzazione ed esecuzione delle quali partecipano oltre 300 cittadini, e la piattaforma delle associazioni per la gestione civica e il "Pla de Buits Urbans" di Barcellona, il secondo dei quali per l'uso temporaneo sociale e comunitario di spazi di proprietà comunale in disuso. Riguardo agli esempi di Barcellona, il direttore del dipartimento di Diritti di cittadinanza, partecipazione e trasparenza, Fernando Pindado, spiega:

Un esempio di Barcellona che mi pare arricchente è la "Plataforma d'entitats per a la gestió cívica" (piattaforma di associazioni per la gestione civica) [...] che funziona da molto tempo, con una realtà pratica di circa 20-30 strutture municipali [...]. Il quadro della piattaforma si è costruito in modo concertato, più che partecipato, dal momento che solo hanno partecipato gli interessati, quelli che gestiscono gli spazi. Comunque si sta definendo una politica singolare che permette gli interventi diretti di gruppi di cittadini nello svolgimento della gestione del servizio pubblico.

Un altro esempio è il "Pla de Buits Urbans", per dare un uso temporaneo a spazi vuoti o pieni di detriti che sono destinati a essere aree verdi o attrezzature municipali, ma per mancanza di fondi o di capacità di investimento non si possono realizzare ancora. Ci sono alcune esperienze interessanti, comunitarie di orti, alcuni spazi culturali o sportivi.

Altre considerazioni che riguardano il completamento dei processi partecipativi e che condizionano significativamente l'opinione che hanno i cittadini sono: la realizzazione dei progetti per i quali si è chiesto ai cittadini a partecipare, il feedback e la valutazione dei processi.

Come è già stato messo in evidenza nel capitolo precedente, <sup>149</sup> tanto la valutazione degli esiti dei processi partecipativi come la rendicontazione di questi sono tra gli elementi più critici

\_

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> Consultare "Analisi e valutazione degli esiti delle iniziative" (in cap. 5.3.4).

dei processi partecipativi. Tra gli esempi critici si può evidenziare il Piano Locale per la convivenza di Sant Feliu, nonostante sia stata una iniziativa che ha coinvolto politici e funzionari e abbia avuto una ampia partecipazione dei cittadini. La responsabile di Partecipazione dei cittadini di Sant Feliu, Meritxell Valls, riguardo a questo processo afferma: "[...] credo che sia mancata la consolidazione del progetto a livello di monitoraggio e valutazione".

In relazione alla esecuzione dei progetti che sono stati oggetto della partecipazione, i casi citati mettono in evidenza delle esperienze che non sono state completate a causa della mancanza di risorse finanziare o di cambiamenti politici (ad esempio: il Piano strategico e il Piano di Azione municipale di Sabadell, il progetto di passaggio sotterraneo della ferrovia di Sant Feliu o il Piano di strutture comunali e il processo "Pla de Barris" di Premià de Mar). In questo senso, è particolarmente significativa la testimonianza della funzionaria di Partecipazione cittadina di Esplugues, Charo Barroso:

[...] credo che ci siano fallimenti che sono evidenti, ma che non sono esteriorizzati o non sono considerati come tali, nemmeno dagli organi politici. [...] Ad esempio, l'anno scorso abbiamo lavorato con i giovani nella "Audiència Pública de Joves" il tema del bullismo e la metà delle misure sono rimaste nei cassetti, non sono oggetto di studio né di lavoro e ancora meno si stanno implementando.

In sintesi, i fattori di successo evidenziati sono: il coinvolgimento dei politici e funzionari del Comune; un'elevata visione politica del futuro assetto del modello di società condiviso; la pianificazione delle pratiche partecipative (dalla pianificazione delle diverse fasi alla definizione dei temi oggetto di consultazione e dei criteri per individuare i soggetti da coinvolgere, all'utilizzo di metodologie partecipative e di figure professionali, all'uso di spazi di partecipazione adeguati, anche nei luoghi e negli orari in cui si trovano i cittadini); le risorse adeguate, sia finanziarie che umane; la pianificazione di una strategia di comunicazione a supporto del processo partecipativo; che i cittadini percepiscano la utilità della loro partecipazione; che ci siano molte opportunità per partecipare (off e online); dare spazio operativo ai cittadini nella gestione delle strutture e dei servizi pubblici; la realizzazione dei progetti per i quali si è portato i cittadini a partecipare; e il feedback e la valutazione dei processi.

#### **CAPITOLO 6**

### Conclusioni e prospettive

Lo scopo di questo lavoro è individuare gli elementi chiave, delle strategie di comunicazione e di partecipazione, che consentono alla PA di ripristinare il dialogo con i cittadini e ricostruire un clima di fiducia.

Lo scenario nel quale si muove la ricerca presenta da un lato una crisi del sistema politico rappresentativo e dall'altro nuove e interessanti opportunità d'innovazione delle forme di partecipazione.

Il caso di studio ha messo sotto la lente d'ingrandimento gli aspetti più critici della partecipazione praticata dalle otto amministrazioni locali catalane e i fattori che hanno stimolato o ostacolato l'engagement dei cittadini.

Il racconto degli intervistati fa emergere uno scenario ancora più precario, se possibile, di quanto prefigurato dagli accademici. Emergono criticità riguardo alla cultura amministrativa, alle competenze ICT dei dipendenti pubblici o sulla legittimità ed efficacia dei meccanismi di partecipazione attivati dalle amministrazioni. Chi opera sul campo lamenta i bassi livelli di partecipazione e l'asimmetria tra gli attori che porta all'esclusione dei gruppi più vulnerabili, gli strumenti indirizzati soprattutto alle persone già organizzate e in contatto con le associazioni, la scarsa informazione disponibile sugli argomenti in discussione e sul processo decisionale, lo scarso impatto e la bassa capacità di cambiamento che le iniziative di partecipazione hanno sulle politiche, fino a una strategia di comunicazione dei processi partecipativi mancante o quanto meno inadeguata.

Pare ovvio che nessuno strumento o modello partecipativo sia in grado di risolvere tutti questi problemi contemporaneamente, tuttavia, dal caso di studio emergono diverse buone pratiche e si possono evidenziare una serie di criteri che, presi in considerazione insieme dalle amministrazioni, possono migliorare la legittimità ed efficacia dei processi partecipativi e lo stesso impegno civico dei cittadini.

In sintesi, i molteplici aspetti che condizionano la partecipazione civica possono essere sintetizzati in quattordici raccomandazioni:

- 1. Trasparenza delle amministrazioni
- 2. Priorità politica della partecipazione
- 3. Effetto sull'azione amministrativa

- 4. Risorse economiche e umane adeguate
- 5. Cultura della partecipazione
- 6. Processo coerente con gli obiettivi
- 7. Visibilità e comunicazione del processo di partecipazione
- 8. Legislazione abilitante
- 9. Dare priorità agli interessi dei cittadini
- 10. La partecipazione deve essere inclusiva
- 11. Valutazione delle pratiche partecipative
- 12. Media civici digitali
- 13. Usare i social media in modo efficace
- 14. Diritti di cittadinanza digitale
- 1) *Trasparenza delle amministrazioni*, affinché il cittadino possa recuperare la fiducia nelle istituzioni e in chi governa. Un elemento di rilievo a mio parere interessante è la constatazione che la normativa (la legge di trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo spagnola, L19/2013, recepita in Catalogna dalla L19/2014) e gli indicatori che valutano periodicamente le amministrazioni, sono una leva per il cambiamento. I portali della trasparenza, imposti dalla legge, non sono un mero adempimento, ma lo strumento indispensabile per garantire l'accesso ai contenuti e semplificare l'esercizio del diritto di accesso all'informazione.

Gli Open data sono un elemento fondamentale per abilitare una partecipazione informata e capace di valutare sulla base di dati oggettivi. I dati aperti sui bilanci, i pagamenti, i trasporti, gli investimenti, le performance amministrative, i servizi sono essenziali per costruire un rapporto di fiducia e dare costantemente conto ai cittadini.

Il processo di accountability delle amministrazioni non è ancora sufficientemente maturo e se le amministrazioni non danno conto delle proprie azioni i cittadini possono non percepire i risultati della loro partecipazione.

Tra le esperienze nell'ambito della trasparenza si possono segnalare la cassetta etica e di buon governo ("Bústia ètica i de bon govern") di Barcellona, attraverso la quale è possibile segnalare comportamenti contrari ai principi e ai valori che cercano di tutelare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Un altro buon esempio sono le giurie di cittadini, nelle quali i partecipanti hanno

l'informazione completa sull'azione municipale oggetto di discussione, anche se queste rappresentano esperienze isolate e il loro impatto sul processo decisionale è molto irregolare.

2) Priorità politica della partecipazione. La partecipazione dovrebbe essere una priorità dei politici e dei governanti, mentre spesso manca una volontà politica decisa a sviluppare veri processi partecipativi. L'analisi delle esperienze evidenzia che i processi partecipativi spesso possono essere viziati (ad esempio, un incontro al quale assistono prevalentemente persone di un'unica associazione), strumentalizzati o politicizzati, e quindi utilizzati per validare decisioni che sono già state assunte. Occorre, quindi, garantire la neutralità politico-amministrativa e stabilire dei fattori correttivi.

Occorre anche garantire la continuità dei progetti per i quali si porta la cittadinanza a partecipare (aldilà delle legislature e delle dimissioni di chi governa), sono molte le esperienze che non sono state portate a termine a causa di cambiamenti politici e sono rimaste nei cassetti o archiviate.

La partecipazione crea aspettative nei cittadini (di essere ascoltati, di influenzare le decisioni pubbliche) e l'insoddisfazione può portare alla percezione, da parte dei cittadini, che si tratta di una messa in scena e alimentare ancora di più la disaffezione politica e la sfiducia verso le istituzioni.

Tuttavia, le riflessioni dei politici intervistati mostrano una presa di coscienza e il riconoscimento della centralità della partecipazione, è quindi auspicabile che nel futuro non si ripetano queste situazioni indesiderate.

In questo senso, è indicativa la consultazione di Premià de Mar che si è potuta realizzare, nonostante gli ostacoli giuridici esistenti, grazie alla volontà degli amministratori.

3) Effetto sull'azione amministrativa. Innanzitutto la partecipazione deve avere conseguenze tangibili sull'azione o decisione pubblica, in modo che le pratiche partecipative non allontanino ancora di più i cittadini. La maggior parte degli intervistati concorda sul fatto che la partecipazione dei cittadini non influenza le decisioni della politica, nelle loro città, nella misura e con gli effetti che dovrebbe avere.

Di conseguenza è necessario comporre meglio gli organi di partecipazione e i processi partecipativi affinché questi possano influenzare veramente sulle scelte politiche e in modo da ridimensionare l'influenza dei gruppi di interesse più forti.

Un tipo di processo nel quale i cittadini possono subito apprezzare il risultato della loro partecipazione sono i bilanci partecipativi, anche in generale questi incidono su una parte molto ridotta dal bilancio comunale.

- 4) Risorse economiche e umane adeguate. Per garantire il buon funzionamento e l'efficacia dei processi partecipativi si devono destinare alla partecipazione sufficienti risorse. Molti intervistati hanno riferito, in diverse occasioni, le difficoltà che hanno nel condurre i processi e monitorare gli organismi come i Consigli a causa delle poche risorse umane del dipartimento di partecipazione. In aggiunta, sono emerse varie esperienze (troppe) in cui la mancanza di risorse finanziarie ha reso impossibile la realizzazione dei progetti per i quali si era attivata la partecipazione. Anche casi nei quali la partecipazione era stata un successo.
- 5) Cultura della partecipazione. È necessario, almeno per quanto riguarda la Spagna, promuovere la cultura della partecipazione, sia all'interno delle amministrazioni che nella società civile, in modo che tutti considerino che la partecipazione è un diritto e un dovere. In questa prospettiva la partecipazione dovrebbe formare parte della cultura organizzativa delle amministrazioni, quindi del modo di amministrare e lavorare dei governanti e dei funzionari.

Esempi di azioni che si potrebbero attivare nelle amministrazioni sono: la formazione alla cultura della partecipazione, l'attivazione di spazi per riflettere a livello politico e tecnico su come si vuole costruire la partecipazione, il rafforzamento della leadership dei funzionari che hanno un atteggiamento più favorevole alla partecipazione.

Per quanto riguarda i cittadini, ad esempio, bisognerebbe promuovere politiche per fare si che già nelle scuole ci siano occasioni di partecipazione, oppure che nel lavoro siano previsti momenti da destinare alla partecipazione.

Una buona prassi sono i Consigli dell'infanzia (Badalona, Esplugues) che, a differenza dei Consigli della gioventù, non vengono monopolizzati da giovani già attivi nelle associazioni (centri ricreativi, educativi e culturali) o nelle federazioni giovanili dei partiti politici.

6) *Processo coerente con gli obiettivi*. Gli strumenti devono essere progettati per una vera partecipazione e devono essere scelti in funzione dello scopo del processo partecipativo e non viceversa, come frequentemente accade.

Il processo partecipativo deve essere pianificato coerentemente con gli obiettivi. Sembra banale, ma non lo è: progettare e organizzare le diverse fasi; definire i temi oggetto della discussione; identificare i soggetti da coinvolgere e definire i criteri di selezione in funzione dell'obiettivo e dell'oggetto; utilizzare metodologie specifiche disegnate per facilitare la partecipazione; ricorrere quando è necessario all'assistenza di esperti (facilitatori, moderatori) in metodologie per condurre i processi; e utilizzare spazi di partecipazione idonei.

Nonostante molti di questi punti possano sembrare scontati, si è potuto costatare che non sempre esiste una pianificazione e una definizione chiara e condivisa dei temi oggetto del confronto, piuttosto spesso la partecipazione è introdotta nell'ultimo momento e nelle fasi finali dei progetti, con le difficoltà organizzative che comporta.

Un buon esempio di scelta metodologica e di coinvolgimento di facilitatori esperti e la la discussione intorno al piano di investimento per distretti di Sabadell, nell'ambito della quale hanno implementato la metodologia EASW (European Awareness Scenario Workshop). Come per le scelte logistiche sono interessanti i casi dei Comuni Premià de Mar e Badalona che arrivano a realizzare le attività nei luoghi e negli orari in cui si trovano i cittadini, anche nella strada.

7) Visibilità e comunicazione del processo di partecipazione. Deve essere prioritario assicurare che i cittadini vengano a conoscenza dell'iniziativa e garantire l'informazione sufficiente a supporto della partecipazione affinché possano esercitare il loro diritto in modo consapevole.

In questo senso, la comunicazione svolge un ruolo fondamentale poiché migliora la trasparenza delle pratiche di partecipazione, favorendo l'empowerment e l'impegno civico dei cittadini. Una buona comunicazione, che utilizza un linguaggio e stile di scrittura semplice ed evita i tecnicismi amministrativi e burocratici, è indispensabile per avere una più ampia partecipazione e una maggiore qualità dei processi partecipativi.

Occorre quindi, pianificare, sin dalla fase di progettazione, le azioni di comunicazione da svolgere durante tutto il processo e a tal fine elaborare un Piano di Comunicazione.

Nella fase di lancio, bisogna rendere pubblica l'esistenza dell'iniziativa affinché tutti i soggetti interessati possano partecipare, informare sulle regole (la finalità del processo, i modi in cui è possibile partecipare, la data di avvio e di fine, l'utilizzo che viene fatto dei contributi e l'effetto che hanno sull'azione amministrativa). Durante tutta la fase di partecipazione è necessario fornire un'adeguata informazione per mantenere alto il livello di engagement e mettere a disposizione il materiale informativo a supporto delle eventuali alternative. Terminato il periodo di consultazione, occorre fornire un feedback per informare sulla dimensione della partecipazione (numero di partecipanti, numero di contributi e risultati della votazione nel caso di una consultazione pubblica) e sugli effetti che la partecipazione ha avuto sull'azione o decisione pubblica, motivando anche le scelte adottate. Il feedback è un elemento indispensabile dato che se il cittadino partecipa e non ha un riscontro si genera frustrazione.

Il caso di studio fa emergere che uno dei principali ostacoli nella gestione delle attività partecipative è la scarsa collaborazione tra i dipartimenti di comunicazione e partecipazione e la mancanza di una pianificazione strategica congiunta. Comunque in molte amministrazioni (Barcellona, Sabadell, Sant Cugat e Vilanova i la Geltrú) è già in atto un cambiamento e nell'ultima legislatura sono state create delle aree per coordinare congiuntamente i dipartimenti di comunicazione, trasparenza, partecipazione o governance.

8) Legislazione abilitante. Anche se la partecipazione dei cittadini è un tema centrale nel quadro normativo Spagnolo locale e nelle norme di riferimento sull'uso delle tecnologie di comunicazione, la normativa dovrebbe spingere le amministrazioni a utilizzare strumenti partecipativi più plurali e che coinvolgano i cittadini non associati come le consultazioni pubbliche, mentre la normativa spagnola rappresenta un ostacolo per la realizzazione delle consultazioni, nonostante ci sia una legislazione catalana rilevante in materia (in particolare le leggi sulle consultazioni pubbliche L4/2010 e L10/2014).

In Spagna e in specifico in Catalogna c'è una normativa in materia di uso dei media elettronici da parte delle pubbliche amministrazioni, con speciale attenzione alla partecipazione. In particolare, le leggi sull'acceso elettronico ai servizi pubblici che sviluppano il modello di amministrazione elettronica (L 11/2007, recepita in Catalogna dalla L29/2010) e le leggi di trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo (19/2013, recepita in Catalogna dalla L19/2014).

Da quanto emerge spesso è stata proprio la volontà dei cittadini a fare in modo che queste leggi siano state adottate, spingendo sia i partiti politici che le amministrazioni ad ampliare le possibilità di partecipazione.

9) Dare priorità agli interessi dei cittadini. Un altro criterio che facilita la partecipazione è che gli ambiti sui quali si partecipa, siano di vero interesse per i cittadini, cioè riguardino la loro vita quotidiana e i loro interessi. Se è già difficile che le persone siano presenti alle riunioni delle istituzioni che li riguardano direttamente, come possono essere le scuole, immaginiamoci in processi su ambiti che non incidono decisivamente nelle loro vite o sui quali non hanno le conoscenze pratiche necessarie.

D'altra parte, per rafforzare la partecipazione e il rapporto con i beni comuni si deve dare spazio ai cittadini, sia a partire dalle iniziative promosse da loro stessi, sia attraverso la gestione delle strutture e dei servizi pubblici, attraverso la co-progettazione e la co-produzione dei servizi. Bisogna, quindi, dare sopporto alla creatività dei cittadini e partire dalle loro proposte.

Una esperienza esemplare in questo ambito è la biblioteca - living Lab de Volpelleres a Sant Cugat, che è stata concepita e promossa da una associazione del quartiere. Un altro esempio più diffuso sono le esperienze che danno un uso temporaneo a spazi pubblici in disuso come il Pla de Buits Urbans di Barcellona.

Si devono anche attivare degli strumenti di ascolto, dare spazio ai cittadini e analizzare il dibattito che c'è nella rete per capire le diverse opinioni e fare in modo che nessuno resti escluso. Ad esempio, a Sant Feliu hanno incaricato una società che li aiuta a sapere di cosa si parla riguardo alle questioni chiave della città e in che senso.

10) La partecipazione deve portare inclusione. Mentre si attivano i canali per la partecipazione online per coinvolgere i cittadini più digitali, è necessario continuare a fare processi partecipativi in presenza per le persone che non hanno accesso alla rete o non hanno le conoscenze tecniche necessarie. E non si deve dimenticare che i processi in presenza aiutano a rinforzare il senso di collettività.

Si deve superare il digital divide con iniziative di formazione per i cittadini e garantendo l'accesso alla rete a basso costo. In Spagna, il diritto di accesso alla rete è condizionato da un costo di internet, rispetto al reddito pro capite, molto superiore ad altri paesi dell'Europa e nel 2015 un 19% degli spagnoli non hanno mai usato internet.

Ad esempio, a Barcellona per la consultazione della Diagonal sono stati attivati 108 punti fisici dove si poteva votare con il sopporto di persone dedicate nelle urne elettroniche, e nella consultazione di Premià de Mar era possibile votare online o in presenza, nelle tradizionali urne (con la scheda elettorale e la carta d'identità).

11) Valutazione delle pratiche partecipative. Sulla base delle interviste, tanto la valutazione degli esiti dei processi partecipativi come la rendicontazione di questi sono tra gli elementi più critici dei processi partecipativi. Non è del tutto scontato che l'analisi e la valutazione dei risultati, quantitativi e qualitativi, effettivamente raggiunti sia un momento effettivamente considerato nei processi partecipativi. Sebbene costituisca una precondizione essenziale per migliorare gli strumenti di partecipazione e per dare conto ai cittadini sugli esiti della partecipazione.

Stante quello che emerge, l'analisi e la valutazione spesso non viene fatta, non solo nei Comuni considerati, ma nella maggioranza dei Comuni spagnoli. Spesso si riduce a fare un sondaggio d'opinione alla conclusione dei processi per valutare il grado di soddisfazione delle persone coinvolte e a valutazioni di carattere più politico prima delle elezioni. Sono scarse le esperienze valutate, con documentazione disponibile e nelle quali siano intervenuti valutatori esterni.

Tuttavia il ragionamento degli intervistati fa emergere che tanto la valutazione come la rendicontazione sono le aree che maggiormente si svilupperanno nel breve periodo.

12) *Media civici digitali*. Oltre ad essere disponibili, cosa non scontata nella realtà, gli strumenti per la partecipazione online devono essere affidabili, sicuri, trasparenti e concepiti in termini di usabilità, quindi facili da utilizzare e intuitivi.

Dal caso di studio emerge un livello di utilizzo di piattaforme e altre applicazioni per la partecipazione online da parte dei Comuni molto diverso da un Comune all'altro. Comunque, l'utilizzo di piattaforme online per inserire proposte, commentarle e votarle, o di strumenti elettronici di votazione è stato ancora molto limitato. In Catalogna esiste la piattaforma Consensus promossa dal Consorzio degli enti locali Localret, che però non integra le funzionalità del web sociale (come la condivisione dei commenti sui social network) e altre come la votazione.

È da evidenziare che la legge catalana sulle consultazioni popolari per via di referendum (L4/2010), prevede che il Governo catalano metta a disposizione degli enti locali una piattaforma tecnologica comune per favorire l'introduzione omogenea del sistema di voto elettronico.

Occorre gestire gli strumenti web per la partecipazione con la loro stessa agilità e velocità, piuttosto che con la lentezza e burocraticità delle strutture amministrative. Gli intervistati evidenziano in questo senso, le difficoltà di gestire i media online a causa di mancate conoscenze tecniche dei lavoratori. Il caso di studio evidenzia che le competenze digitali di una parte dei lavoratori pubblici sono insufficienti dunque, urgono attività formative dedicate.

Tra le esperienze digitali significative che sono emerse si possono citare: le consultazioni di Premià de Mar e di Barcellona, l'intervista attraverso internet con il sindaco di Sant Feliu e il Piano locale di convivenza dello stesso Comune, i Piani strategici di Sant Cugat del Vallès (di edilizia popolare, di attrezzature e di mobilità) e un forum web di dibattito della stessa città, per i quali si sono utilizzate alternativamente le piattaforme Consensus o Deliberaweb, in funzione dell'oggetto del processo.

13) *Usare i social media in modo efficace*. Poiché i social media sono un potente strumento di diffusione delle informazioni e delle attività, è importante sviluppare strategie a supporto dell'uso di questi canali di comunicazione.

Dato che una buona parte della popolazione usa ogni giorno la rete, e in particolare i social network e le altre piattaforme digitali, è inevitabile che le pubbliche amministrazioni sviluppino strategie e politiche di supporto all'uso di questi nuovi canali di comunicazione allo scopo di promuovere l'impegno civico e ampliare la partecipazione.

In particolare, i social media rappresentano per le pubbliche amministrazioni un nuovo ed efficace modo di comunicare con i cittadini, e più specificamente con i giovani, e la possibilità di rafforzare i legami sociali.

Tuttora i Comuni considerati stanno organizzando la loro strategia sui social media, anche se ci sono dei Comuni che hanno appena iniziato. Spesso i social media non sono integrati all'interno della strategia di comunicazione istituzionale, con conseguenti difficoltà nella loro gestione. Per superare questa situazione in alcuni Comuni, come Sabadell e Sant Feliu, i dipartimenti di tecnologia e informatica assumono delle funzioni di coordinamento delle attività di comunicazione attraverso i nuovi media, elaborando, ad esempio, linee guide per l'utilizzo dei social network.

Peraltro, ci sono anche dei Comuni nei quali nemmeno esiste una strategia di Comunicazione relativa ai social network. Una criticità riconosciuta che li sta spingendo a modificare i Piani di comunicazione per includere i social media.

14) *Diritti di cittadinanza digitale*. Dato che internet è fortemente influenzata da strategie centrali e corporative, bisogna considerare che c'è il rischio che internet non rimanga uno spazio neutrale, anche se pare che sarà così. Pertanto, bisogna attivare dei meccanismi efficaci in grado di favorire l'organizzazione di reti civiche virtuali e di collegare le pratiche in rete con le pratiche democratiche.

Dal caso di studio emerge comunque la definizione dei diritti digitali è poco chiara o insufficiente. Conseguentemente, è necessaria la definizione di regole chiare e facilitanti in particolare per quanto riguarda la riservatezza e la sicurezza della partecipazione online.

In conclusione, dato che la partecipazione è un pilastro fondamentale della democrazia, e che aiuta a migliorare la qualità delle politiche pubbliche, bisogna garantire al massimo il compimento di questi criteri, e anche se nessuna amministrazione e processo partecipativo sarà in grado di compiere tutti questi criteri contemporaneamente, bisogna provarci e iniziare a indirizzarli.

In definitiva, al fine di garantire l'estensione della cultura della partecipazione, sia nelle amministrazioni che nella cittadinanza, e tentare di attenuare le difficoltà che le democrazie

contemporanee stanno affrontando e instaurare un dialogo con il cittadino, la partecipazione deve essere considerata una politica trasversale in tutte le amministrazioni pubbliche. L'obiettivo deve essere includere la partecipazione in tutti i processi, dall'inizio alla fine, e non solo nelle fasi finali.

Internet e le nuove tecnologie possono avere un ruolo facilitatore significativo in questo ambito. Occorre quindi un'analisi approfondita degli utilizzi possibili dei media digitali (in particolare i media civici) da parte delle amministrazioni e continuare a sviluppare esperienze sempre più ricche e articolate.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agenzia per l'Italia Digitale AgID. (2014). *Programma nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali. Linee Guida. Indicazioni strategiche e operative*. Retrieved from http://www.agid.gov.it/competenze-digitali/linee-guida
- Agostino, D. (2012). Social media for public engagement: a measurement model. EGPA Permanent Study Groups.
- Antonucci, E. (2013). Islanda, che fine ha fatto la Costituzione 2.0? *Agenzia Radicale*. Retrieved from http://www.agenziaradicale.com/index.php/esteri/1930-islanda-che-fine-ha-fatto-la-costituzione-2-0
- Barreiro, B. (2004). 14-M: elecciones a la sombra del terrorismo. *Claves de Razón Práctica*, 141, 15–19.
- Boccia Artieri, G. (2013). Connessi in pubblico: sfera pubblica e civic engagement tra mainstream media, blog e siti di social network. In R. Bartoletti & F. Faccioli (Eds.), Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione (pp. 97–116). Milano: FrancoAngeli.
- Breton, P. (2004). *L'utopia della comunicazione: Il mito del villaggio planetario* (5th ed.). (M. Offi, Trans.). Torino: UTET Libreria (Original work published1992).
- Brugué, Q. (2010). Errores e instrumentalizaciones en el debate sobre el futuro de la Diagonal de Barcelona. Retrieved from http://aragonparticipa.aragon.es/errores-e-instrumentalizaciones-en-el-debate-sobre-el-futuro-de-la-diagonal-de-barcelona
- Carrera, R. (2010). Referéndum sobre la reforma de la Diagonal de Barcelona. Retrieved from https://diagonalbcnes.wordpress.com/
- Carrillo, M. (2014, November). Il futuro politico della Catalogna. (L. Cappuccio & G. Ferraiuolo, Eds.), *Federalismi.it*, 22, 70–79. Retrieved from http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=27458
- Castells, M. (2002). *Galassia Internet* (S. Viviani). Milano: Feltrinelli (Original work published 2001).
- Castells, M. (2004). Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint. In M. Castells (Ed.), *The network society: a cross-cultural perspective*. Northampton, MA: Edward Elgar. Retrieved from http://annenberg.usc.edu/sites/default/files/2015/04/28/Informationalism, Networks and

- the Network Society.pdf
- Censis/Ucsi. (2013). *Undicesimo Rapporto sulla Comunicazione: L'Evoluzione Digitale della Specie*. Retrieved from http://www.censis.it/censis/browse/17?shadow pubblicazione=12056
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). (2012). *Barómetro de Julio (Estudio nº 2.951)*.

  Retrieved from http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1 encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12944
- Coleman, S., & Blumler, J. G. (2009). *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*. BOOK, Cambridge University Press.
- Colombo, F. (2013). Pratiche civiche tra vecchia e nuova politica. In R. Bartoletti & F. Faccioli (Eds.), *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione* (pp. 57–66). Milano: FrancoAngeli.
- Comité Sectorial de Administración Electrónica. Dirección General de Modernización Administrativa. (2013). La administración electrónica en las Comunidades Autónomas: informe de resultados del Cuestionario de Administración Electrónica (CAE 2012). Madrid. Retrieved from http://administracionelectronica.gob.es/
- Commissione Europea. (2010a). COM(2010)245. Un'agenda digitale europea. Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=IT
- Commissione Europea. (2010b). COM(2010) 2020. Comunicazione della Commissione Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Retrieved from http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index it.htm
- Commissione Europea. (2010c). The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. COM(2010) 743 final, 2010 December 15. Brussels. Retrieved from https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015
- Dahlgren, P. (2009). *Media and Political Engagement: Citizens, Communication and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahlgren, P. (2012). Paesaggio Mediatico Cambiante e Partecipazione Politica. In M. Moragas (Ed.), *La comunicazione: dalle origini a internet* (C. Suma, T, p. 177-). Biblioteca Divulgare. Retrieved from https://play.google.com/store/books/author?id=Biblioteca+Divulgare

- Dahlgren, P. (2013). Reinventare la partecipazione. Civic agency e mondo della rete. In R. Bartoletti & F. Faccioli (Eds.), *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione* (pp. 17–37). Milano: FrancoAngeli.
- Demazière, D., & Dubar, C. (2000). *Dentro le storie. Analizzare le interviste biografiche*. Milano: Cortina Raffaello.
- Dipartimento per le Riforme Costituzionali. (2013). *Consultazione Pubblica sulle Riforme Costituzionali Rapporto Finale*. Retrieved from http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA\_Rapporto\_Finale. pdf
- Domínguez, G., Plana, E., Manuel, D., & Martí, N. (2001). Adaptabilidad, potencial y limitaciones del proceso de Agenda 21 Local en el ámbito rural. Retrieved from http://www.congresoforestal.es/fichero.php?t=41725&i=2192&m=2185
- Dueñas Cid, D. (2016). Votacions electròniques: una eina de gestió pública per a la millora de la qualitat democràtica i la participació política. Retrieved September 15, 2016, from https://www.researchgate.net/project/Votacions-electroniques-una-eina-de-gestio-publica-per-a-la-millora-de-la-qualitat-democratica-i-la-participacio-politica
- Eurostat. (2013). Voter turnout in national and EU parliamentary elections. Retrieved September 28, 2013, from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode =tsdgo310
- Fabbri, P. (2004). Prefazione all'edizione italiana. In *L'utopia della comunicazione: Il mito del villaggio planetario* (5th ed.). (Offi, M. Trans.). Torino: UTET Libreria (Original work published1992).
- Faccioli, F. (2013). Comunicazione, sfere pubbliche e processi di civic engagement. In B. Roberta & F. Franca (Eds.), *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione* (pp. 174–200). Milano: FrancoAngeli.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (2010). Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la Acción. Retrieved from http://participacion.prelamp.aragon.es/images/stories/Actualidad/noticias/fueradeAragon/ccaa/andalucia/guiaparticipacion.pdf
- Fernández Ganuza, E. (2006, September). Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi

- in Spagna. Democrazia E Diritto, 2006(3), 70–86.
- Fidyka, L. (2013). Reglamentos de Participación Ciudadana en España. Enfoque comparado de ciudades de Andalucía [Blog post]. Retrieved January 29, 2015, from http://participacionlocal.blogspot.it/2013/05/reglamentos-de-participacionciudadana.htm
- Fishkin, J. S. (2003). *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*. Venezia: Marsilio. (Original work published 1995).
- Font, J., & Blanco, I. (2006). Experiencias de participación ciudadana: Polis, la ciudad participativa: Participar en los municipios: ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Por qué? *Papers de Participació Ciutadana (9)*, 99. Retrieved from https://www1.diba.cat/uliep/pdf/36525.pdf
- Font, J., & Blanco, I. (2007). Procedural legitimacy and political trust: The case of citizen juries in Spain. *European Journal of Political Research*.
- Fundación Telefónica, & Ariel. (2014). *La Sociedad de la Información en España 2014, siE[14*. Retrieved from http://www.fundaciontelefonica.com/arte\_cultura/sociedad-de-la-informacion/informe-sociedad-de-la-informacion-en-espana-2014/
- Fundación Telefónica, & Ariel. (2015). *La Sociedad de la Información en España 2015,* siE[15]. Retrieved from http://www.fundaciontelefonica.com/arte\_cultura/sociedad-de-la-informacion/informe-sie-espana-2015/
- Gianturco, G. (2005). L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto (Nuova ed.). Milano: Guerini scientifica.
- Gómez Roa, J. M. (2012). Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government.

  Retrieved from http://www.igfspain.com/doc/archivos/Las\_RRSS,\_una\_potente\_herramienta\_al\_servici o del Ogov.pdf
- González Hernández, E. (n.d.). El mapa de la participación política en la Constitución Española de 1978. Retrieved from http://www.urjc.es/
- Hirschman, A. O. (1982). *Lealtá, defezione, protesta: rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*. Milano: Bompiani. (Original work published 1970).
- Hoffman, D. L., & Fodor, M. (2010). Can You Measure the ROI of Your Social Media Marketing? *MIT Sloan Management Review*, *52(1)*, *Fal*, 41–49.
- International Telecommunication Union. (2015). Measuring the Information Society Report

- 2015. Retrieved from https://www.itu.int/
- International Telecommunication Union. (2016). *ICT Facts and Figures 2016*. Geneva.

  Retrieved from https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2016.pdf
- Jenkins, H. (2007). Cultura convergente. Milano: Apogeo. (Original work publiched 2006).
- Jenkins, H. (2010). *Culture partecipative e competenze digitali. Media education per il XXI secolo*. (P. M. Ferri & A. Marinelli, Eds.). Milano: Guerini. (Original work published 2009).
- Livolsi, M. (2013). La partecipazione solitaria. In R. Bartoletti & F. Faccioli (Eds.), Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione (pp. 38–56). Milano: FrancoAngeli.
- Lucarelli, A., Ingroia, A., & Giulietti, G. (2013, July 26). La Costituzione stravolta nel silenzio. L'appello contro la riforma presidenziale. *Il Fatto Quotidiano*. Retrieved from http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/07/26/costituzione-stravolta-firme-contropresidenzialismo/667514/
- Manconi, L., & Affinito, G. (Eds.). (2011). Vademecum: Pubblica Amministrazione e social media. Formez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica. Retrieved from http://www.formez.it/notizie/online-il-vademecum-pubblica-amministrazione-e-social-media.html
- Mascheroni, G., & Murru, M. F. (2011). La campagna "partecipata": le amministrative a Milano viste dal basso. Retrieved from http://www.academia.edu/3391658/La\_campagna\_partecipata\_le\_amministrative\_a\_Milano\_viste\_dal\_basso\_Giovanna\_Mascheroni\_e\_Maria\_Francesca\_Murru
- Mechaber, E. (2014). Whitehouse.gov blog. Retrieved from https://www.whitehouse.gov/blog/2014/09/23/happy-birthday-we-people-marking-three-years-online-petitions
- Ministero dell'Interno. (2011). Referendum popolari 12 e 13 giugno 2011: Dati su affluenza e risultati referendari. Retrieved from http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\_stampa/special i/altri speciali 2/referendum 2011/index.html
- Ministero dell'Interno. (2013). Archivio storico delle elezioni. Retrieved September 28, 2013, from http://elezionistorico.interno.it/

- Moini, G. (2012). *Teoria critica della partecipazione: Un approccio sociologico*. Milano: Franco Angeli Edizioni.
- Montalván Calderón, E. (2015). *E-voto en el ámbito de las administraciones locales* (No. WP 338). Barcelona. Retrieved from https://ddd.uab.cat/pub/worpap/2015/hdl 2072 253825/ICPSWP338.pdf
- Montero Gibert, J., & Lago Peñas, I. (2005). Los mecanismos del cambio electoral del 11-M al 14-M. *Claves de Razón Práctica*, *149*, 36–45.
- Morcellini, M. (2013). Le cose della comunicazione che non abbiamo capito. In R. Bartoletti & F. Faccioli (Eds.), *Comunicazione e civic engagement: media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Morcellini, M. (2014). Lo spread tra comunicazione e società. Per una revisione critica del potere dei media. *Paradoxa*, *VIII*(2), 11–23.
- Moreno Jiménez, J. M., & Velázquez Arguedas, M. (2011). Algunas notas sobre participación electrónica en España. Dos experiencias reales en el año 2010: Cadrete (Zaragoza) y Barcelona. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v.10, n.1(art. 2).
- Negroponte, N. (2004). Essere digitali. Milano: Sperling Paperback c1995. (print 2004).
- O'Reilly, T. (2005). Web 2.0: compact definition? Retrieved from http://radar.oreilly.com/2005/10/web-20-compact-definition.html
- O'Reilly, T. (2006). Web 2.0 Compact Definition: Trying Again. Retrieved from http://radar.oreilly.com/2006/12/web-20-compact-definition-tryi.html
- ONU. (2014). *E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*. Retrieved from http://unpan3.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014
- ONU. (2016). United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in Support of Sustainable Development. New York. Retrieved from https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016
- Open Government Partnership OGP. (2014). Open Government Awards. Retrieved from https://2014.opengovawards.org
- Osimo, D. (2012). Policy-making 2.0: come l'innovazione aiuta a migliorare le politiche pubbliche. In *Forum PA 2012*. Roma. Retrieved from http://www.innovatv.it/video/2666023/david-osimo/forum-pa-2012-policy-making-20-come-linnovazione-aiuta-migliorare-le#.VC7Inf4-PtQ

- Osimo D., Mureddu F., Onori R., Armeni S., M. G. C. (2013). *Towards Policy-making 2.0: The International Research Roadmap on ICT for Governance and Policy Modelling*.

  Retrieved from http://crossover-project.eu
- Pacelli, D. (2014). Declino del «paradigma massa» e crisi di partecipazione: un rapporto controvers. *Paradoxa*, *VIII*(2), 24–32.
- Papacharissi, Z. (2012). *A Private Sphere: Democracy in a Digital Age* (3rd ed.). Cambridge: Polity Press.
- Pasini, P., & Perego, A. (2012). Big Data: nuove fonti di conoscenza aziendale e nuovi modelli di management.
- Pereyra Caramé, T. (2012). Las administraciones públicas en las redes sociales. *Anuario Facultad de Derecho Universidad de Alcalá*, *V*, 455–456. Retrieved from http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/13804/administraciones\_pereyra\_A FDUA 2012.pdf?sequence=1
- Pérez González, C. (2013). Análisis de la participación ciudadana en España. *Revista Digital CEMCI*, 21, 1–15. Retrieved from http://revista.cemci.org/numero-21/trabajos-de-evaluacion-3-analisis-de-la-participacion-ciudadana-en-espana
- Petrucciani, S. (2014). L'intreccio paradossale di democrazia e comunicazione. *Paradoxa*, *VIII*(2), 81–88.
- Pindado, F. (2004). *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP. Retrieved from http://www.famp.es/famp/publicaciones/ficheros/2004grupo12.pdf
- Pividori, C. (2012). Quadro giuridico dell'Unione Europea. Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università degli Studi di Padova. Retrieved from http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Quadro-giuridico-dellUnione-Europea/269
- Pont, R. (1999). La democrazia rappresentativa e la democrazia partecipativa. In *Seminario Internazionale sulla Democrazia Participativa*. Porto Alegre: Biblioteca das Alternativas del Fórum Social Mundial 2001. Retrieved from http://www.macondo.it/2009/lademocrazia-rappresentativa-e-la-democrazia-partecipativa/
- Prati, G. (2007). Web 2.0. Internet è cambiato. Trento: UNI Service.
- Reding, V. (2009). E-participation in the EU: new challenges, new actions. In EuroSpace (Ed.), *E-Gov. 2.0: pave the way for e-Participation*.
- Rosanvallon, P. (2009). La politica nell'era della sfiducia. Troina: Città aperta.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation.

- Science, Technology, & Human Values, 25(1), 3–29.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política Y Sociedad*, 47(3), 93–108.
- Rushkoff, D. (2003). Open Source Democracy. How online communication is changing offline politics. London: Demos. Retrieved from https://www.demos.co.uk/files/OpenSourceDemocracy.pdf
- Santamaría, J. (2004). El azar y el contexto. Las elecciones generales de 2004. *Claves de Razón Práctica*, *146*, 28–41.
- Senato della Repubblica. (2013). *I Media Civici in ambito parlamentare Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso*. (Fondazione <a href, Ed.). Retrieved from https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739736.pdf
- Sunstein, C. R. (2002). Republic.com. Princeton: Princeton University Press.
- Sunstein, C. R. (2003). *Republic.com: cittadini informati o consumatori di informazioni?*Bologna: Il mulino. (Original work published 2001).
- Torcal, M., & Rico, G. (2004). The Spanish general election: in the shadow of Al-Qaeda. *Southern European Society and Politics*, 9(3), 107–121.
- Unione Europea. (2009a). *Ministerial Declaration on eGovernment, 2009, November 18*. Malmö (Sweden). Retrieved from https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf
- Unione Europea. (2009b). Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy), 2009, February 18.
- Vattimo, G. (2000). La società trasparente (Reprint). Milano: Garzanti. 1989.

#### Normativa

- España. Constitución Española, 1978. BOE. Madrid, xxxx, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313-29424. https://www.boe.es/diario\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229
- España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE. Madrid, 3 de abril de 1985, núm. 80. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392&p=20160715&tn=1
- España. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. BOE. Madrid, núm. 305, de 22/12/1986. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-33252
- España. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE. Madrid, 14 de diciembre de 1999, núm. 298. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-23750
- España. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local. BOE. Madrid, 17 de diciembre de 2003, núm. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103
- España. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE. Madrid, 23 de junio de 2007, núm. 150. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352
- España. Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. BOE. Madrid, 17/11/2007, núm. 276. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19814
- España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE. Madrid, 10 de diciembre de 2013, núm. 295, pp. 97922-97952. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887
- Comunidad Autónoma de Cataluña. Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. DOGC. Barcelona, 20 de mayo de 2003, , pp. 10237 a 10269, núm. 3887. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2003-90008
- Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña. DOGC. Barcelona, 6 de agosto de 2010, núm. 5687. BOE. Madrid, 07 de Septiembre de 2010, pp. 76847-76869, núm. 217. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13843
- Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. DOGC. 31 de diciembre de 2014, núm. 6780. BOE. 21 de enero de 2015, pp. 4300-4342, núm. 18.

- https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-470
- Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum. DOGC: 25 de Marzo de 2010, núm. 5595. BOE: 17 de Abril de 2010, pp. 34036-34053. núm. 93. https://boe.es/diario\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-6105
- Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. DOGC: Barcelona, 27 de septiembre de 2014, núm. 6715. BOE. Madrid, 16 de marzo de 2015, pp. 23665-23684, núm. 64. https://www.boe.es/diario\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2743
- España. Auto recurso 8912/2010, 9 de junio de 2011. BOE. Madrid, 23 de junio de 2011, núm. 149, pp. 65796 a 65796. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-10872
- España. Sentencia 31/2015, 25 de febrero de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5829-2014. BOE. Madrid, 16 de marzo de 2015, núm. 64, pp. 190-212. . https://www.boe.es/diario\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2832

## **ALLEGATI**

#### Allegato A - Normativa di diritto internazionale e diritto comunitario europeo

Di seguito, sono riepilogate le principali norme internazionali in materia di partecipazione dei cittadini e di utilizzo dei media elettronici:

- La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (articolo 21.1);
- Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (art. 25.a sul diritto di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti).

Per quanto riguarda il quadro normativo di riferimento vigente nell'Unione Europea, i provvedimenti normativi rilevanti sono:

- Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE): art. 17-22 sulla cittadinanza europea e art. 158 e 159 sulla coesione economica e sociale.
- Il Trattato sull'Unione europea (TUE): art. 9-12 sui diritti civili e politici all'interno dell'Unione. In particolare, l'art. 11 introduce per i cittadini europei la possibilità, dopo aver raccolto almeno un milione firme, di chiedere alla Commissione un intervento normativo.
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): art. 18-25 sulla cittadinanza europea, che si aggiunge a quella nazionale. Riguarda il diritto di voto nelle elezioni europee e comunali dello Stato di residenza, la tutela diplomatica e consolare da parte di qualunque Stato membro, le petizioni al Parlamento europeo e il ruolo del Mediatore europeo.
- La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), contiene i principi fondamentali del diritto comunitario e ispira organi e istituzioni dell'UE e anche i Governi nazionali, nel momento in cui danno attuazione a norme europee (Pividori, 2012). Da evidenziare: il capo V "cittadinanza" (art. 39 e 40 sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, art. 41 sul diritto a una buona amministrazione, art. 42 sul diritto d'accesso ai documenti e art. 44 sul diritto di petizione), l'art. 11 sulla libertà di espressione e d'informazione, l'art. 12 sulla libertà di riunione e di associazione, l'art. 23 sulla parità tra uomini e donne, l'art. 24 sui diritti del bambino, l'art. 25 sui diritti degli anziani e l'art. 26 sull'inserimento dei disabili.

Altri provvedimenti di diritto Comunitario Europeo sono: 150

- Risoluzione del Parlamento europeo del 22 aprile 2008 sul contributo del volontariato alla coesione economica e sociale (2007/2149(INI));
- Quarta relazione sulla coesione economica e sociale (COM(2007) 0273);
- Decisione n. 1904/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma Europa per i cittadini mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva (DO L 378 del 27.12.2006, p. 32);
- Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce il programma Gioventù in azione per il periodo 2007-2013 (DO L 327 del 24.11.2006, p. 30).;
- Decisione n. 2006/144/CE del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (DO L 55 del 25.2.2006, p. 20);
- Decisione n. 2006/702/CE del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (DO L 291 del 21.10.2006, p. 11);
- Risoluzione del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, concernente la realizzazione degli obiettivi comuni per la partecipazione e l'informazione dei giovani al fine di promuovere la loro cittadinanza europea attiva (2006/C 297/02);
- Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società (COM (2007) 498);
- Raccomandazione 2001/613/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 luglio 2001 relativa alla mobilità nella Comunità degli studenti, delle persone in fase di formazione, di coloro che svolgono attività di volontariato, degli insegnanti e dei formatori (DO L 215 del 9.8.2001);
- Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2007 sulla responsabilità sociale delle imprese: un nuovo partenariato (2006/2133 INI).

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> I provvedimenti di diritto Comunitario sono stati tratti da Federación Andaluza de Municipios y Provincias (2010).

#### Allegato B – Analisi degli indici ITA e Infoparticip@

Di seguito si presentano i principali risultati dall'analisi dell'indice ITA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos)<sup>151</sup> del 2014, elaborato dall'organizzazione Transparency International Spagna (TI-España), e dell'indagine Infoparticip@<sup>152</sup> del 2014, realizzata dal "Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural" della Università Autonoma di Barcellona.

### Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)

L'indice ITA dal 2008 misura il grado di trasparenza dei 110 Comuni Spagnoli che hanno più di 60.000 abitanti, utilizzando 80 indicatori, suddivisi in sei aree di trasparenza. Riguardo all'indice ITA del 2014, è significativo l'aumento della media dell'indice rispetto all'indice precedente, con 85'2 punti (su 100), rispetto ai 70'9 ottenuti nel 2012. Questa migliora è soprattutto evidente in due aree: indicatori sulla legge di trasparenza (obbligatoria per i comuni a partire da dicembre 2015), in cui l'aumento è stato di circa ventitré punti (81'2 nel 2014 e 57'4 nel 2012), e indicatori di trasparenza economica e finanziaria.

Se si analizza l'ITA 2014 per regioni (Comunità Autonoma), è rilevante la puntazione media ottenuta dalla Catalogna di 92'9 punti (da 100) con i 16 comuni che sono stati analizzati dall'indice. Le altre regioni che ottengono più di 90 punti per ordine alfabetico sono: Asturias (98'8 punti; 3 comuni analizzati), Baleares (100 punti; 1 comune), Cantabria (97'5 punti, 1 comune), Castilla León (91 punti; 10 comuni), La Rioja (93'8; 1 comune), Madrid (90'1; 15 comuni), Navarra (90; 1 comune), País Vasco (98'3; 5 comuni).

Dai sedici Comuni della Catalogna analizzati tredici hanno superato i 90 punti (su un totale di 100): Badalona, Barcelona, Lérida, Sabadell, San Cugat del Vallés con 100 punti; Hospitalet del Llobregat, Manresa, Mataró e Terrassa con 97'5; Cornellá de Llobregat con 96'3; Sant Boi del Llobregat con 93'8; e Reus con 90. Gli altri comuni della Catalogna hanno ottenuto: Santa Coloma de Gramenet 87'5, Tarragona 83'8, Girona 72'5 e Rubí 72'5.

Il resto di Comuni Spagnoli che hanno ottenuto la massima puntazione possibile (100) del ITA 2014 sono: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alacorcón, Bilbao, Getxo, Guadalajara, Móstoles, Oviedo, Palma de Mallorca, Soria, Torrejón de Ardoz, Torrent, Vitoria y Zaragoza.

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> Disponibile in http://www.transparencia.org.es

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup> Disponibile in: http://mapainfopublica.com/es

Oltre ai 110 Comuni più grandi della Spagna sono stati analizzati con la stessa metodologia quelli che hanno volontariamente chiesto di essere valutati. Sono stati evidenziati da TI-España per aver ottenuto una valutazione rilevante i Comuni di Sant Feliu de Llobregat e Vilanova i La Geltrú (Catalogna) e il Comune di Ermua (Paesi Baschi).

#### Infoparticip@

Per quanto riguarda Infoparticip@, questa indagine valuta l'esistenza nei siti web di informazione di base sui rappresentati politici e su come gestiscono i beni pubblici rilevante agli effetti della partecipazione dei cittadini e della democrazia. Fino ora sono stati analizzati i siti web dei Comuni delle regioni di Catalogna, Andalusia, Aragón, Canarie, Galizia e Madrid.

Infoparticip@ realizza la valutazione a partire da 4 domande di base, attinenti aspetti nei quali i cittadini hanno il dritto di informazione. I temi sono la informazione sui rappresentanti e sulla gestione delle risorse pubbliche, le informazioni loro gestionali e gli strumenti disponibili per la partecipazione. Queste domande sono articolate in 41 item che riguardano la normativa sulla amministrazione locale e l'amministrazione elettronica o su temi di interesse comune, oppure che sono state considerate necessarie.

In Catalogna, sono state analizzati i siti web dei 947 municipi in due periodi diversi: 1<sup>a</sup> "ola" (dati da aprile 2012 a 15 maggio 2013), 2<sup>a</sup> "ola" (pubblicata il 7 de febbraio 2014, informazione da 23 maggio 2013 a 31 gennaio 2014). Nella Tabella 15 si possono vedere i Comuni che hanno ottenuto una percentuale di compimento dell'indice inforparticip@ sulla informazione necessaria per la partecipazione superiore al 90% del 2014.

Tabella 15 – Percentuale di compimento dell'indice Infoparticip@ 2014

| Comune                      | %      | Popolazione | Comune                 | %     | Popolazione |
|-----------------------------|--------|-------------|------------------------|-------|-------------|
| Esplugues de Llobregat      | 100,00 | 46.667      | Vic                    | 95,12 | 41.647      |
| Premià de Mar               | 100,00 | 28.136      | Viladecans             | 95,12 | 65.444      |
| Sabadell                    | 100,00 | 207.649     | Vilanova i la Geltrú   | 95,12 | 66.275      |
| Sant Feliu de Llobregat     | 100,00 | 43.769      | Begues                 | 92,68 | 6.590       |
| Tarragona (ciutat)          | 100,00 | 133.545     | Calella                | 92,68 | 18.469      |
| Balenyà                     | 97,56  | 3.728       | Castelldefels          | 92,68 | 63.077      |
| Barcelona (ciutat)          | 97,56  | 1.611.822   | Manlleu                | 92,68 | 20.435      |
| Hospitalet de Llobregat, L' | 97,56  | 254.056     | Mataró                 | 92,68 | 124.099     |
| Sant Boi de Llobregat       | 97,56  | 83.408      | Sant Quirze del Vallès | 92,68 | 19.408      |
| Sant Cugat del Vallès       | 97,56  | 86.108      | Arenys de Mar          | 90,24 | 15.224      |
| Vilanova del Camí           | 97,56  | 12.533      | Gavà                   | 90,24 | 46.377      |
| Castellar del Vallès        | 95,12  | 23.455      | Granollers             | 90,24 | 59.753      |
| Manresa                     | 95,12  | 76.170      | Reus                   | 90,24 | 106.790     |
| Mollet del Vallès           | 95,12  | 51.954      |                        | 90,24 | 3.920       |
| Olesa de Montserrat         | 95,12  | 23.742      | Llobregat<br>Tortosa   | 90,24 | 33.992      |
| Sant Hipòlit de Voltregà    | 95,12  | 3.521       | Vallirana              | 90,24 | 14.625      |
| Santa Coloma de Gramenet    | 95,12  | 120.029     | Vendrell, El           | 90,24 | 36.647      |
| Terrassa                    | 95,12  | 215.055     |                        |       |             |

*Nota.* Elaborata a partire dai dati somministrati dall'UAB. I dati cono comunque disponibili in <a href="http://mapainfopublica.com/es">http://mapainfopublica.com/es</a>

#### Allegato C – Schema di intervista (in italiano)

## Civic Engagement (partecipazione del cittadino e impegno civico)<sup>153</sup>

- 1. Per quali motivi è importante per il Comune sviluppare la partecipazione dei cittadini?
- 2. In quali fasi dei processi amministrativi il Comune promuove la partecipazione del cittadino?
  - a. Può fare qualche esempio delle azioni che sono state messe in campo per favorire la presenza dei cittadini nelle diverse fasi?
- 3. Mi racconta qualche tecnica particolare di comunicazione che è stata utilizzata?
  - a. Esiste una pianificazione strategica comune dei dipartimenti di partecipazione e comunicazione?
  - b. Conosce quale è la strategia globale di comunicazione sulle questioni relative alla partecipazione dei cittadini?
- 4. Con quale frequenza usate le consultazioni?
  - a. Vengono accompagnate da azioni di comunicazioni? Quali?
  - b. Chi partecipa più frequentemente ai processi partecipativi?
- 5. I suggerimenti che provengono dai cittadini vengono monitorati? In caso affermativo:
  - a. In che modo?
  - b. Vengono utilizzati i dati? In che modo?
- 6. La partecipazione dei cittadini in linea generale influenza le decisioni sulla politica pubblica?
- 7. Secondo lei, quali sono le condizioni che possono facilitare la partecipazione civica e quali possono ostacolarla?
- 8. Può dare qualche esempio di esperienze di successo portate avanti dal Comune nell'ambito della partecipazione?
  - a. Invece qualche esperienza che non ha raggiunto gli oggettivi?
- 9. Lei è sodisfatto delle attività svolte per aumentare la partecipazione dei cittadini? Perché?
  - a. Prevedete comunque momenti di valutazione dell'efficacia di queste iniziative?

<sup>&</sup>lt;sup>153</sup> Dato che in spagnolo non si usano i termini civic e public engagement, nelle interviste ho utilizzato espressioni come "implicación ciudadana", "compromiso cívico" e "conducta cívica".

10. Potrebbe dirmi 3 parole chiave che secondo lei definiscono il concetto di partecipazione?

## Ruolo del web, in particolare dei media digitali, in relazione alla partecipazione dei cittadini e l'impegno civico

- 11. Secondo lei, gli strumenti del web 2.0 agevolano l'impegno civico? Perché? In che modo?
- 12. Perché avete progettato i social media in questo modo?
- 13. I cittadini utilizzano gli open data messi a disposizione dal comune?
  - a. Se la risposta è affermativa: in che modo?
- 14. Il responsabile del web 2.0 nel suo Comune, che profilo professionale ha?
- 15. I processi partecipativi online sono frequenti? Quanto?
  - a. In che modo si relazionano alle consultazioni offline?
- 16. Chi sono i cittadini che più frequentemente utilizzano gli strumenti web 2.0 che voi mettete a disposizione?
- 17. Utilizzate alcuna piattaforma elettronica per la partecipazione dei cittadini? (domanda per i Comuni che non hanno attivato la piattaforma Consenus);
  - (domanda alternativa per i Comuni che hanno attivato Consensus) A proposito della piattaforma di partecipazione Consensus, da quando è stata istituita quanto è stata utilizzata?
    - a. Lei è soddisfatto dei risultati raggiunti dalle piattaforme per la partecipazione online?
- 18. Secondo lei, quali sono i vantaggi e limitazioni che i social media hanno nei confronti della partecipazione dei cittadini?
  - a. Quindi, secondo lei, sono state utili per il Comune?
- 19. Secondo lei, quali sono le condizioni che possono facilitare la partecipazione civica attraverso il web e quali possono ostacolarla?
- 20. Secondo lei, la partecipazione dei cittadini online influenza le decisioni sulla politica pubblica?
- 21. I suggerimenti che provengono dai cittadini vengono monitorati? In caso affermativo:
  - a. In che modo?
  - b. Vengono utilizzate le informazioni? In che modo?

- 22. Tra le iniziative del web 2.0, mi può dire quella che ha avuto più successo e quella che meno?
- 23. Lei è sodisfatto delle attività web 2.0 svolte per aumentare la partecipazione dei cittadini? Perché?
  - a. Prevedete comunque momenti di valutazione dell'efficacia di queste iniziative?
- 24. Per concludere, mi dice 3 parole chiave che definiscono il concetto partecipazione attraverso il web?

#### Allegato D - Piattaforme social e altri strumenti web degli 8 Comuni

Di seguito, una descrizione dei social media rilevati ad agosto 2015 per ciascuno dei Comuni e e degli altri strumenti 2.0 pubblicati nelle pagine web istituzionali dei Comuni: 154

#### Badalona

Il Comune di Badalona (217.210 di popolazione) è presente nei social network con 3 profili: un profilo istituzionale ("Ajuntament de Badalona"), con presenza soltanto in Twitter (3.656 followers, 1.647 tweet), e altri 2 profili (dipartimento di cultura e dipartimento di gioventù) con i quali è in Twitter e Facebook.

Dalla home page del sito del Comune è accessibile soltanto l'account istituzionale di Twitter e non è disponibile un elenco con i profili social. <sup>155</sup>

Tabella 16 – Social network Comune di Badalona

| Profilo (area/ servizio)     | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA | NP |
|------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Ajuntament Badalona          |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Cultura                      | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Departament de Joventut      | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Totale                       | 2  | 3  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 5  | 3  |
| Totale account istituzionali | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 1  |

#### **Barcellona**

Il Comune di Barcellona (capoluogo della provincia di Barcellona, 1.602.386 di popolazione) è presente nelle diverse piattaforme di social media attraverso due profili istituzionali, relativi al Comune ("Ajuntament de Bcn") e alla città ("Barcelona.cat") e attraverso altri 82 account divisi tra 12 aree (dipartimento del sindaco, attenzione al cittadino, cultura e divertimento, municipi, economia e occupazione/lavoro, infrastrutture municipali, sport, dipartimento interno e sicurezza, giovani, mobilità, servizi sociali, e urbanismo e smart city).

In tutto 84 account che sono presenti nelle piattaforme: Facebook, Twitter, Youtube,

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> L'analisi ha riguardato altri dettagli presenti nelle pagine web dei Comuni che qui non vengono integramente riportati per motivi di sintesi. Nel capitolo sulle Piattaforme di partecipazione (in cap. 5.3.3) si può vedere quelle che sono state attivate dai Comuni.

<sup>155</sup> Sito web del Comune di Badalona: http://badalona.cat/ Dato che non esiste un elenco dei social media, è possibile che ci siano altri profili e account con i quali è presente in questi media.

Linkedin, Flickr, Instagram, Blogger/ Wordpress, Vimeo, Issu, SlideShare, Pinterest e Foursquare.

In particolare, con il profilo di Comune ("Ajuntament de Bcn") utilizza: Twitter (40.151 followers, 14.021 tweet), YouTube (119.702 channel views, 658 subscribers), Flickr e SlideShare. E con quello di città ("Barcelona.cat"): Facebook (160.184 like, 13.219 talking about), Twitter (184.690 followers, 39.780 tweet), YouTube (6.910.603 channel views, 5.725 subscribers), Linkedin, Instagram e Blogger/ Wordpress.

Dalla home page del sito del Comune si accede al direttorio di tuti i social media e all'elenco delle app scaricabili disponibili sulla città. È da evidenziare l'app "GO!" per l'informazione (open data e trasparenza) e la partecipazione dei cittadini. <sup>156</sup>

Tabella 17 – Social network Comune di Barcellona

| Profilo (area/ servizio) | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA  | NP |
|--------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| Informació Ciutat        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ·   |    |
| Ajuntament de Barcelona  |    | 1  | 1  |    | 1  |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    | 4   | 1  |
| Barcelona.cat            | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    | 6   | 1  |
| Alcaldia                 | 1  | 1  | 1  | 1  |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    | U   | 1  |
| Ada Colau                | 1  | 1  |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 3   | 1  |
| Síndic de Greuges        | 1  | 1  |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Atenció ciutadana        | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |     | 1  |
| Atenció Ciutadana 010    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Cultura i lleure         |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
|                          |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Arqueologia BCN          | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 1 2 | 1  |
| Arxiu Fotogràfic Ben.    | 1  |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |     | 1  |
| Arxiu Municipal Ben.     | 1  | 1  |    |    | 4  | 1  |    | 4  | 4  |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Barcelona Cultura        | 1  | 1  | 1  |    | 1  | 1  |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    | 7   | 1  |
| Barcelona Film           | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Commission               | 1  | 1  |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Barcelona Lab            | 1  | 1  |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    | 3   | 1  |
| Barcelona Llibres        |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Barcelona Metròpolis     | _  | 1  |    |    |    |    |    | _  |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| BCN Innovació            | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    | 1  |    |    |    |    |    |    | 5   | 1  |
| BCN Neurociència         | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3   | 1  |
| Biblioteques             | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    | 5   | 1  |
| Carnet BCN Cultural      | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Centres Cívics           |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Col·lecció Marull        |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Cultura Popular de       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 4   | 1  |
| Barcelona                | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |     | 1  |
| Disseny HUB              | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| El Born CC               | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Festival BAM             | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> Indirizzi web del Comune di Barcellona: web (http://www.barcelona.cat/ca/), social media: (http://ajuntament.barcelona.cat/xarxessocials/ca), app della città (http://apps4bcn.cat/) e app GO! (http://governobert.bcn.cat/ca).

| Profilo (area/ servizio)           | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA | NI |
|------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Grec Festival de                   |    |    |    |    |    | _  |    |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Barcelona                          | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| La Capella                         | 1  | 1  |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| La Virreina Centre de la           |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Imatge                             |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Museu de Ciències                  | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Naturals<br>Museu Cultures del Món | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    | _  | 1  |
|                                    | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    | 5  | 1  |
| Museu del Disseny                  | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    | 5  | 1  |
| Museu Picasso                      | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Palau Sant Jordi                   | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Parc Tibidabo                      | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Raval Cultural                     |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Zoo de Barcelona                   | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Districtes                         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Ciutat Vella                       | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    | 5  | 1  |
| Eixample                           | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Gràcia                             |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Horta-Guinardó                     | 1  | 1  | 1  |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    | 1  |    |    | 6  | 1  |
| Les Corts                          | 1  | 1  | 1  |    | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    | 1  |    |    | 7  | 1  |
| Nou Barris                         | 1  | 1  | 1  |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 5  | 1  |
| Sant Andreu                        | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Sant Martí                         | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Sants Montjuïc                     | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Sarrià Sant Gervasi                |    | 1  |    |    | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Economia i ocupació                |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Barcelona Activa                   | 1  | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Barcelona Comerç                   |    | 1  | _  | _  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Barcelona Growth                   |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Cibernàrium                        | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Equipaments                        | •  | _  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | _  | Ė  |
| Municipals                         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Mercats                            | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    | 7  | 1  |
| Esports                            |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Àrea d'esports                     | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Interior i seguretat               | -  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | Ū  |
| Bombers de Barcelona               |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Guàrdia Urbana                     | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Joventut                           | •  | •  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | _  |
| Àrea de Joventut                   | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Centre de Recursos per a           | •  | •  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| les Associacions Juvenils          | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| El punt de Gràcia                  | 1  | •  | •  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Estudi Nocturn                     | -  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Punt d'Informació Juvenil          |    | •  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| (PIJ) Calàbria                     | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| PIJ Calàbria Informador            | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| PIJ d'Horta-Guinardó               | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| PIJ Ciutat Vella                   | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| PIJ Garcilaso                      | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| PIJ Gràcia                         | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| PIJ Les Corts                      | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| PIJ Sant Martí                     | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |

| Profilo (area/ servizio)     | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA  | NP |
|------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| PIJ Sants Montjuïc           | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| PIJ Sarrià                   | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Punts d'Informació Bcn.      | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Mobilitat                    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |     |    |
| Aparcaments                  |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Bicing                       | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 4   | 1  |
| En bici x BCN                |    |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Mobilitat                    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| TMB                          | 1  | 1  | 1  |    | 1  |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    | 5   | 1  |
| TMB informació               |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Serveis socials              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |     |    |
| BCN Accessible               |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| BCN Acció Intercultural      | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| BCN Antirumors               |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Dones                        | 1  | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 4   | 1  |
| Espai Avinyó                 | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Qualitat de vida             |    |    | 1  |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Urbanisme i Smart City       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |     |    |
| Ateneus fabricació/ FabLab   | S  | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 3   | 1  |
| BCN TIC                      |    | 1  |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2   | 1  |
| Ecologia Urbana              |    | 1  | 1  |    | 1  |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 3   | 1  |
| Medi ambient                 |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Medi ambient                 |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1   | 1  |
| Totale                       | 56 | 72 | 30 | 3  | 11 | 22 | 7  | 8  | 5  | 2  | 3  | 2  | 0  | 0  | 221 | 84 |
| Totale account istituzionali | 1  | 2  | 2. | 1  | 1_ | 1  | 1  | 0  | 0  | 1_ | 0  | 0  | 0  | 0  | 10  | 2  |

#### Esplugues de Llobregat

Il Comune di Esplugues (46.133 di popolazione) è presente nei social network attraverso l'account istituzionale ("Ajuntament Esplugues") in Twitter (2.022 followers, 6.375 tweet), YouTube (19.695 channel views, 48 subscribers) e Flickr, e attraverso 9 unità organizzative e programmi municipali: sindaco, bilancio partecipativo, polizia locale, gioventù, progetto Esplugues Crea, musei di Esplugues, piano 'Fem un CanVi', servizio di orientazione e formazione.

I media nei quali sono presenti i diversi profili di Esplugues sono: Facebook, Twitter, Youtube, Flickr, Instagram, Blogger/ Wordpress e Google +.

I social media istituzionali e una pagina dedicata con l'elenco dei diversi account sono accessibili dalla home page del sito del Comune. <sup>157</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> Indirizzi web Comune di Esplugues: Comune (http://www.esplugues.cat/), social media (http://www.esplugues.cat/xarxes-socials).

Tabella 18 - Social network Comune di Esplugues de Llobregat

| Profilo (area/ servizio)                         | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA | NP |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Ajuntament Esplugues                             |    | 1  | 1  |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Pilar Díaz (Alcaldessa)                          | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Procés d'elaboració del                          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Pressupost Participatiu                          | 1  | 1  |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Policia Local                                    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Esplujove  | 1  | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Projecte Esplugues Crea                          | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Museus d'Esplugues                               |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| (MEL)  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    | 3  | 1  |
| Pla de Millora de Can<br>Vidalet 'Fem un CanVi'  |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Servei d'Orientació i<br>Formació de Can Vidalet |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Totale   | 6  | 5  | 2  | 0  | 1  | 1  | 4  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 20 | 9  |
| Totale istituzionali                             | 0  | 1  | 1  | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 3  | 1  |

#### Premià de Mar

Il Comune di Premià de Mar è presente attraverso l'account istituzionale ("Ajuntament Premià de Mar" in Facebook (4.903 "like", 23 "talking about"), Twitter (1.781 followers, 3.417 tweet) e Google +, e attraverso 2 unità organizzative (sport e gioventù-divertimento) in Facebook. I social media istituzionali sono accessibili da tutte le pagine del sito del Comune. 158

Tabella 19 – Social network Comune di Premià de Mar

| Profilo (area/ servizio) | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA | NP |
|--------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Ajuntament Premià de     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Mar                      | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    | 3  |    |
| Servei d'Esports, Aj.    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Premià Jove-Oci          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| alternatiu               | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Totale account           | 3  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 5  | 3  |
| Totale account           |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| istituzionali            | 1  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 3  | 1  |

#### Sabadell

Il Comune di Sabadell (popolazione di 207.444) non ha un profilo istituzionale di Comune o città ma è presente nei social media attraverso 18 unità organizzative e programmi municipali: cultura, diritti civili e cittadinanza, sport, giovani, lavoro, assistenza sanitaria, smart city e sviluppo economico locale, stampa del Comune, archivio storico, biblioteche comunali,

<sup>158</sup> Sito web Comune di Premià: http://www.premiademar.cat

programma di volontariato, osservatorio dell'economia locale, fiera di Sabadell, museo di storia, fabbrica di creazione *live arts e* "Àmbit B30" (associazione promossa da 23 Comuni).

I social media utilizzati da Sabadell sono: Facebook, Twitter, Youtube, Linkedin, Flickr, Instagram, Blogger/ Wordp, Vimeo e Issu.

Una mappa con tutti i social network, insieme alle risorse 2.0 (le APP sviluppate dal Comune e da terzi, i feed RSS e i codici QR) sono accessibili da tutte le pagine del sito istituzionale. <sup>159</sup>

Tabella 20 – Social network Comune di Sabadell

| Profilo (area/ servizio)              | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA | NP |
|---------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Àmbit B30                             |    | 1  |    | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Arxiu Històric                        | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Biblioteques                          | 1  | 1  | 1  |    | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    | 6  | 1  |
| Cultura                               | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Defensor ciut.                        | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Drets Civils                          |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Esports                               |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Estruch                               | 1  |    | 1  |    | 1  |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Fira Sabadell                         | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Joventut                              | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Museu d'Història                      | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| OEL (Observatori de l'Economia Local) |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Premsa Sabadell                       | 1  | 1  | 1  |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 5  | 1  |
| Sbd+voluntariat                       |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Sabadell Treball                      | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Salut                                 |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Smart city                            |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Vapor Llonch                          | 1  |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Totale account istituzionali          | 11 | 13 | 6  | 1  | 5  | 2  | 2  | 1  | 4  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 45 | 18 |
| Totale istituzionali                  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |

## Sant Cugat del Vallès

Il Comune di Sant Cugat (popolazione di 87.118) è presente nei social network attraverso l'account istituzionale "Ajuntament de Sant Cugat del Vallès" in Facebook (326 "like", 4 "talking about"), Twitter (1.055followers, 871 tweet) e Instagram, e attraverso il profilo "Sant Cugat" in YouTube (226.403 channel views, 216 subscribers).

Attraverso altre 16 unità organizzative e programmi è presenti nei social media

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> Indirizzi web del Comune di Sabadell: sito web (www.sabadell.cat), risorse 2.0 di Sabadell (http://www.sabadell.cat/ca/recursosweb20).

(Facebook, Twitter, Youtube, Flickr, Instagram, Issu, SlideShare, MySpace). I profili sono: informazione al cittadino "010", gioventù, volontariato, servizio stampa, il profilo cugat.cat per i contenuti multimedia, biblioteche comunali, auditorium, Festival Sant Cugat, casa della cultura, 4 casali, 2 spazi dei casali dedicati ai giovani e campagna civica ("Ecscuses").

I social media istituzionali e l'elenco dei diversi account sono accessibili dalla home page del sito del Comune. Nella pagina dedicata ad open government sono accessibili le app sviluppate dal Comune e da altri. 160

Tabella 21 – Social network Comune di Sant Cugat del Vallès

| Profilo (area/ servizio)                  | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA | NP |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Ajuntament de Sant Cugat                  | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Canal YouTube Sant Cugat                  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| 010 Sant Cugat                            |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Servei d'Informació<br>Juvenil            | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Oficina Voluntariat Social<br>Comunicació | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Campanya Ecscuses                         | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Gabinet de premsa                         |    | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Cugat.cat                                 | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 3  | 1  |
| Cultura, oci i lleure                     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Biblioteques municipals                   | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Casa de Cultura                           | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Casal TorreBlanca                         |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Casal Mira-sol                            | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Casal les Planes                          | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Casino la Floresta                        | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Espai Jove Mira-sol                       | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Espai Jove les Planes                     | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Teatre-Auditori Sant<br>Cugat             | 1  | 1  | 1  |    | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    | 5  | 1  |
| Festa Major Sant Cugat                    | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Totale                                    | 14 | 7  | 2  | 0  | 2  | 2  | 0  | 0  | 1  | 1  | 0  | 0  | 0  | 1  | 30 | 18 |
| Totale account istituzionali              | 1  | 1  | 1  | 0  | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 4  | 2  |

## Sant Feliu de Llobregat

Il Comune di Sant Feliu (43.715 di popolazione) è presente nelle piattaforme di social media attraverso il profilo di Comune "Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat" in Facebook (1.311 like, 54 talking about), Twitter (2.035, followers, 3.472 tweet), YouTube (49.805)

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> Gli indirizzi web di Sant Cugat sono: sito del Comune (http://www.santcugat.cat/), elenco social media Sant Cugat (http://www.santcugat.cat/web/xarxes-socials), open government (http://www.santcugat.cat/governobert) e app Sant Cugat (http://www.santcugat.cat/go/les-nostres-apps).

channel views, 121 subscribers), Linkedin e Flickr, e attraverso il profilo di città "Sant Feliu Twitts" soltanto in Twitter. <sup>161</sup>

Oltre ai profili istituzionali, 8 unità organizzative e programmi municipali sono presenti nei social: programma di alfabetizzazione digitale ("Sant Feliu innova", chiamato anche "Sant Feliu On Line" e "Sant Feliu Ciudad Digital"), progetto di sviluppo urbano e coesione sociale di due quartieri ("Fem Barri"), dipartimento di Promozione Economica, programma per la Gioventù, centro per la formazione e la qualificazione professionale ("Aula Sant Feliu"), biblioteca comunale, canale di radio del Comune e lo spazio "SantfeliuSfera" (attraverso il quale il Comune integra tutti i blog, bitacoles, fotologs, videoblogs... realizzati dai cittadini relativi al municipio). <sup>162</sup>

I social media del Comune sono accessibili da tutte le pagine del sito istituzionale ed è disponibile una pagina dedicata con l'elenco dei diversi account, una guida all'uso, le regole di partecipazione e l'accesso al dizionario TERMCAT di termini relativi ai diversi social network.

Tabella 22 – Social network Comune di Sant Feliu de Llobregat

| Profilo (area/ servizio) | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA | NP |
|--------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Ajuntament de Sant Feliu | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 5  | 1  |
| Fem Barri                | 1  | 1  | 1  |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| Sant Feliu innova/ On    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Line                     | 1  | 1  | 1  | 1  |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 5  | 1  |
| Sant Feliu Jove          | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Aula Sant Feliu          | 1  |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Promoció Econòmica       |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Biblioteca Sant Feliu    | 1  |    |    |    |    | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 3  | 1  |
| Ràdio Sant Feliu         | 1  | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 2  | 1  |
| Sant Feliu Twitts        |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| SantfeliuSfera           |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Totale                   | 7  | 6  | 3  | 2  | 1  | 1  | 5  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 25 | 10 |
| Totale account           |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| istituzionali            | 1  | 2  | 1  | 1  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 6  | 2  |

Nota. Il profilo "Sant Feliu Twitts" (in Twitter) si considera profilo istituzionale di città.

#### Vilanova i la Geltrú

Il Comune di Vilanova i la Geltrú (65.941 di popolazione) è presente con il profilo "Ajuntament de Vilanova i la Geltrú" in Facebook (4.195 like, 153 talking about), Twitter

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup> Il profilo "Sant Feliu Twitts" è promosso dal programma "Sant Feliu On Line".

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> Indirizzi web Sant Feliu: Comune (www.santfeliu.cat), progetto "Fem Barri" (www.cancalders-lasalut.cat), social media (http://www.santfeliu.cat/common/doc/document.faces?xmid=19529).

(7.371followers, 22.688 tweet), YouTube (47.512 channel views, 82 subscribers) e Flickr. Inoltre, con il profilo di città "Vng dia a dia" è presente in Blogger/ Wordpress.

Dalla home page del sito del Comune è accessibile Twitter. C'è una pagina dedicata con l'elenco dei social media descritti. 163

Tabella 23 – Social network Comune di Vilanova i la Geltrú

| Profilo (area/ servizio)    | FB | TW | YT | LK | FL | IG | BG | VM | IS | SS | PT | FS | G+ | MS | NA | NP |
|-----------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Aj. de Vilanova i la Geltrú | 1  | 1  | 1  |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | 4  | 1  |
| VnG dia a dia               |    |    |    |    |    |    | 1  |    |    |    |    |    |    |    | 1  | 1  |
| Totale account              | 1  | 1  | 1  | 0  | 1  | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 5  | 2  |
| Totale account              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| istituzionali               | 1  | 1  | 1  | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 4  | 1  |

<sup>163</sup> Indirizzi web Vilanova: sito del Comune (http://www.vilanova.cat/), elenco social media (http://www.vilanova.cat/html/xarxes\_socials.html).

## Allegato E - Tabelle di indicatori di awareness e di engagement per aree e programmi municipali nei social media Facebook, Twitter e Youtube

Tabella 24 – Indicatori FACEBOOK per aree

| AREA          | COMUNE     | ACCOUNT                             | LIKE    | TALK   | AWAR  | ENG   |
|---------------|------------|-------------------------------------|---------|--------|-------|-------|
| SINDACO       | Barcelona  | @ada.colau                          | 299.548 | 50.454 | 0,187 | 0,168 |
|               | Esplugues  | @pilardiaz.eee                      | 1.083   | 82     | 0,023 | 0,076 |
| DIFENSORE     | Barcelona  | @sindicadegreugesbcn                | 1.031   | 38     | 0,001 | 0,037 |
| CITTADINO     | Sabadell   | @sindicsabadell                     | 197     | 1      | 0,001 | 0,005 |
| MEDIA         | Sabadell   | @premsasabadell                     | 737     | 7      | 0,004 | 0,009 |
| COMUNALI      | Sant Cugat | @cugat.cat                          | 4.390   | 254    | 0,050 | 0,058 |
|               | Sant Feliu | @RadioSantFeliuDeLlobr egat         | 2.470   | 216    | 0,057 | 0,087 |
| GIOVANI       | Badalona   | @departamentdejoventut.<br>badalona | 3.159   | 138    | 0,015 | 0,044 |
|               | Barcelona  | @FanaticsBCN                        | 6.934   | 63     | 0,004 | 0,009 |
|               | Esplugues  | @Esplujove                          | 971     | 13     | 0,021 | 0,013 |
|               | Sabadell   | @sajsabadellatenciojoe              | 786     | 22     | 0,004 | 0,028 |
|               | Sant Cugat | @oficinajove.santcugat              | 434     | 6      | 0,005 | 0,014 |
|               | Sant Feliu | @JovesdeSantFeliu                   | 1.441   | 25     | 0,033 | 0,017 |
| CULTURA       | Badalona   | @culturaBDN                         | 6.214   | 27     | 0,029 | 0,004 |
|               | Barcelona  | @barcelonacultura                   | 179.749 | 3.527  | 0,112 | 0,020 |
|               | Sabadell   | @Sabadellcultura                    | 2.597   | 39     | 0,013 | 0,015 |
| ECONOMIA      | Barcelona  | @barcelonactiva                     | 42.432  | 1.107  | 0,026 | 0,026 |
|               | Sabadell   | @VaporLlonchSabadell                | 5.997   | 174    | 0,029 | 0,029 |
| SPORT         | Barcelona  | @BCN_esports                        | 4.103   | 54     | 0,003 | 0,013 |
|               | Premià     | @esportspremiademar                 | 1.225   | 1      | 0,043 | 0,001 |
| TIC           | Sant Feliu | @santfeliudigital                   | 587     | 26     | 0,013 | 0,044 |
| PARTECIPA     | Esplugues  | @EspluguesParticipa                 | 139     | 0      | 0,003 | 0,000 |
|               | Sant Feliu | @cancalderslasalut                  | 742     | 17     | 0,017 | 0,023 |
| BIBLIOTECA    | Barcelona  | @BibliotequesBCN                    | 16.054  | 115    | 0,010 | 0,007 |
|               | Sabadell   | @bibliotequesmunicipals de sabadell | 1.513   | 29     | 0,007 | 0,019 |
|               | Sant Cugat | @bibliotequesdeSantCug atdelValles  | 4.219   | 0      | 0,048 | 0,000 |
|               | Sant Feliu | @bibliosantfeliu                    | 353     | 30     | 0,008 | 0,085 |
| MEDIA<br>AREA |            |                                     |         |        | 0,028 | 0,032 |

Leggenda: LIKE (numero di "like"), TALK (numero di "talking about"), AWAR (indicatore di awareness), ENG (indicatore di engagement), PARTECIPA (area di Partecipazione), rilevazione ottobre 2016.

Tabella 25 – Indicatori TWITTER per aree

| AREA                    | COMUNE     | ACCOUNT          | FOLLOW  | TWEET   | AWAR  | ENG   | DATA<br>ACCOUNT |
|-------------------------|------------|------------------|---------|---------|-------|-------|-----------------|
| SINDACO                 | Barcelona  | @AdaColau        | 456.000 | 15.900  | 0,355 | 0,012 | gen-10          |
| DIFENSORE<br>CITTADINO  | Barcelona  | @sindicaben      | 5.138   | 4.810   | 0,006 | 0,005 | feb-12          |
|                         | Sabadell   | @sindicsabadell  | 1.634   | 2.252   | 0,014 | 0,020 | feb-12          |
| ATTENZIONE<br>CITTADINO | Barcelona  | @barcelona_010   | 14.700  | 43.300  | 0,014 | 0,041 | mar-11          |
|                         | Sant Cugat | @010santcugat    | 1.427   | 3.426   | 0,034 | 0,083 | ott-12          |
| MEDIA<br>COMUNALI       | Sabadell   | @PremsaSabadell  | 4.960   | 5.596   | 0,033 | 0,037 | set-10          |
|                         | Sant Cugat | @PremsaSantCugat | 6.974   | 11.200  | 0,111 | 0,178 | set-10          |
|                         | Sant Cugat | @cugatcat        | 8.215   | 123.000 | 0,119 | 1,782 | feb-10          |
|                         | Sant Feliu | @Radio_SantFeliu | 1.603   | 5.592   | 0,065 | 0,227 | gen-12          |
| GIOVANI                 | Badalona   | @badalonajove    | 1.369   | 4.943   | 0,009 | 0,034 | feb-11          |
|                         | Barcelona  | @bcn_joventut    | 4.008   | 6.231   | 0,004 | 0,007 | dic-11          |
|                         | Esplugues  | @Esplujove       | 739     | 1.325   | 0,024 | 0,043 | mar-11          |
|                         | Sabadell   | @sbdjove         | 1.205   | 2.352   | 0,008 | 0,015 | lug-10          |
| CULTURA                 | Badalona   | @culturaBDN      | 3.519   | 2.962   | 0,024 | 0,020 | gen-11          |
|                         | Barcelona  | @bencultura      | 200.000 | 23.200  | 0,143 | 0,017 | giu-09          |
|                         | Sabadell   | @sbdcultura      | 2.729   | 16.000  | 0,024 | 0,142 | mar-12          |
| ECONOMIA                | Barcelona  | @barcelonactiva  | 136.000 | 18.400  | 0,096 | 0,013 | mag-09          |
|                         | Sant Feliu | @promoecosf      | 569     | 1.258   | 0,020 | 0,044 | apr-11          |
| SPORT                   | Barcelona  | @BCN_esports     | 7.024   | 18.200  | 0,007 | 0,018 | giu-11          |
|                         | Sabadell   | @sbdesport       | 1.166   | 1.907   | 0,010 | 0,017 | mar-12          |
| TIC/ SMART              | Barcelona  | @BCN_TIC         | 4.786   | 7.704   | 0,006 | 0,010 | ago-12          |
| CITY                    | Sant Feliu | @santfeliuinnova | 2.053   | 2.744   | 0,053 | 0,071 | mag-09          |
| PARTECIPA               | Esplugues  | @EspluParticipa  | 358     | 244     | 0,020 | 0,014 | lug-13          |
| BIBLIOTECA              | Barcelona  | @BibliotequesBCN | 17.000  | 19.400  | 0,011 | 0,012 | mag-08          |
|                         | Sabadell   | @bibliotequesSBD | 4.026   | 13.300  | 0,031 | 0,101 | giu-11          |
| MEDIA                   |            |                  |         |         | 0,050 | 0,118 |                 |

Leggenda: FOLLOW (numero di follower), TWEET (numero di tweet), AWAR (indicatore di awareness = follower/abitanti), ENG (indicatore di engagement = tweet/abitanti), PARTECIPA (area di Partecipazione), indici normalizzati rispetto alla durata dell'account, rilevazione ottobre 2016.

Tabella 26 – Indicatori YOUTUBE per aree

| AREA       | COMUNE     | ACCOUNT                | VIEW    | SUBS  | AWAR  | ENG   | DATA<br>ACCOUNT |
|------------|------------|------------------------|---------|-------|-------|-------|-----------------|
| MEDIA      | Sabadell   | telesabadell           | 25.265  | 30    | 0,600 | 0,001 | feb-08          |
| GIOVANI    | Esplugues  | esplujove              | 272.525 | 742   | 0,002 | 0,001 | gen-09          |
| CULTURA    | Barcelona  | Barcelona Cultura      | 512.481 | 1.659 | 0,004 | 0,001 | apr-09          |
| ECONOMIA   | Barcelona  | Barcelona Activa       | 56.327  | 68    | 0,011 | 0,002 | apr-07          |
| TIC        | Sant Feliu | Sant Feliu innova      | 18.183  | 23    | 0,004 | 0,001 | apr-07          |
| PARTECIPA  | Sant Feliu | Treball als Barris     | 71.150  | 364   | 0,001 | 0,000 | mar-11          |
| BIBLIOTECA | Barcelona  | Biblioteques Barcelona | 3.018   | 23    | 0,000 | 0,000 | mar-13          |
|            | Sabadell   | BIMS Sabadell          | 25.265  | 30    | 0,600 | 0,001 | feb-08          |
| MEDIA      |            |                        |         |       | 0,089 | 0,001 |                 |

Leggenda: VIEW (numero di channel view), SUBS (numero di subscriber), AWAR (indicatore di awareness = view/abitanti), ENG (indicatore di engagement = subscriber/abitanti), PARTECIPA (area di Partecipazione), indici normalizzati rispetto alla durata dell'account, rilevazione ottobre 2016.

# Allegato F - Grafici a dispersione degli indicatori di awareness e di engagement per aree e programmi municipali

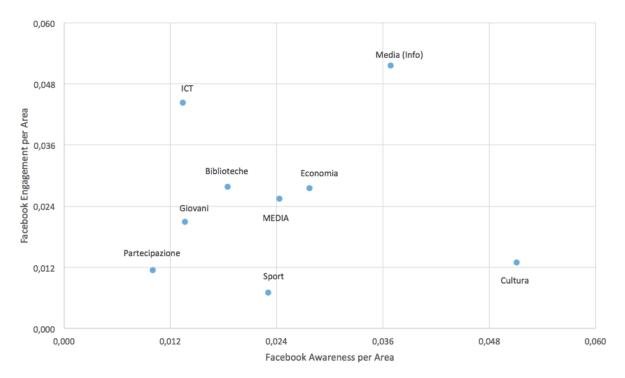


Figura 7 – Grafico a dispersione Facebook per area

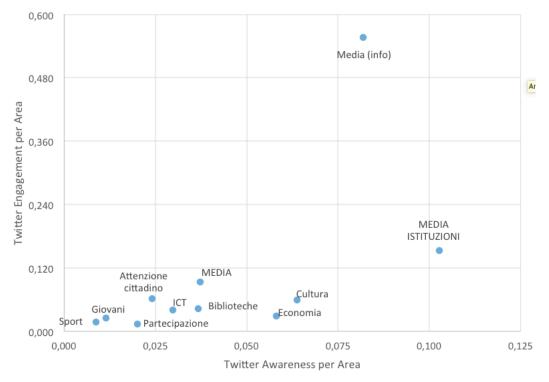


Figura 8 – Grafico a dispersione Twitter per area

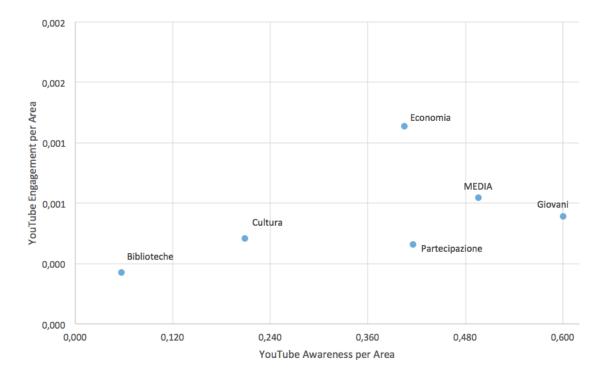


Figura 9 – Grafico a dispersione Youtube per area